
Les relations franco-allemandes dans le secteur de l'énergie

Jan Horst Keppler
Sophie Méritet
Kristina Notz

Septembre 2008



**Gouvernance européenne
et géopolitique de l'énergie /
Comité d'études des relations
franco-allemandes (Cerfa)**



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au coeur même du débat européen.

Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent que la responsabilité des auteurs.

ISBN : 978-2-86592-380-9
© Tous droits réservés, Ifri, 2008

IFRI
27 RUE DE LA PROCESSION
75740 PARIS CEDEX 15
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00 - FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
Email : ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES
RUE MARIE-THÉRÈSE, 21
1000 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email : info.bruxelles@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie

Le programme « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie » de l'Ifri veut contribuer à l'émergence d'une vision cohérente pour une politique énergétique et climatique durable au travers de séminaires, débats et publications. Le programme produit de nombreux textes policy oriented abordant aussi bien les questions économiques que stratégiques et politiques.

Titres déjà parus :

Dans la collection les Notes de l'Ifri (support numérique)

Le "paquet énergie et climat" du 23 janvier 2008 : un tournant pour l'Europe de l'énergie, Michel Cruciani, Jan H. Keppler, Cécile Kérébel

Le débat sur les propositions législatives de la Commission européenne concernant l'énergie, Cécile Kérébel

Les filières nucléaires, Pierre Bacher

Gas Price Formation, Structure & Dynamics, Romain Davoust

Turning a Weakness into a Strength: A Smart External Energy Policy for Europe, Coby van der Linde

Regards sur la politique européenne intérieure et extérieure de l'énergie, Jacques Lesourne

L'Iran : exportateur de gaz ?, Clément Therme

Enjeux énergétiques en Asie, Valérie Niquet

L'Iran : Une puissance énergétique (ré)émergente, Denis Bauchard, Clément Therme

La sécurité des approvisionnements énergétiques en Europe : principes et mesures, Jan Horst Keppler

Dans la collection les Etudes (support imprimé)

Tome 4. Gaz et Pétrole vers l'Europe, S. Nies, 218 pages

Tome 3. The External Energy Policy of the European Union, dirigé par J. Lesourne, 135 pages

Tome 2. L'énergie nucléaire et les opinions publiques européennes, dirigé par J. Lesourne, 141 pages

Tome 1. Abatement of CO₂ Emissions in the European Union, dirigé par J. Lesourne et J. H. Keppler, 156 pages

L'édito du programme énergie est également accessible via la page énergie du site www.ifri.org.

Sommaire

| | |
|---|-----------|
| LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE ET LES RELATIONS FRANCO-ALLEMANDES DANS LE SECTEUR DE L'ÉNERGIE | 3 |
| PRÉSENTATION DES SITUATIONS ÉNERGÉTIQUES DE L'ALLEMAGNE ET DE LA FRANCE | 6 |
| LE NUCLÉAIRE EN FRANCE ET EN ALLEMAGNE | 15 |
| LE SECTEUR DE L'ÉLECTRICITÉ ET LES RÉSEAUX DE TRANSPORT | 20 |
| LES PRIORITÉS DE LA PRÉSIDENTE FRANÇAISE | 31 |
| LA LUTTE CONTRE LE CHANGEMENT CLIMATIQUE | 38 |
| LE GAZ PROVENANT DE LA RUSSIE : POSITIONS FRANÇAISES ET ALLEMANDE | 43 |
| CRÉATION D'UN MARCHÉ BINATIONAL : L'ENTRÉE RÉCIPROQUE DE NOUVEAUX ACTEURS DANS LES MARCHÉS DU GAZ ET DE L'ÉLECTRICITÉ FRANÇAIS ET ALLEMAND | 55 |
| LE RÔLE DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND DANS L'ORGANISATION DE L'ESPACE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉEN | 63 |

La présidence française et les relations franco-allemandes dans le secteur de l'énergie

Cette note poursuit deux thématiques convergentes. Dans une perspective d'actualité immédiate, elle étudie les possibilités pour le couple franco-allemand de façonner l'agenda « énergie et climat » de l'Union européenne (UE) pendant les six mois de la présidence française. Dans une perspective de plus long terme, elle présente les secteurs énergétiques en France et en Allemagne dans leurs nouveaux contours. Loin des caricatures convenues – la France, « c'est » le nucléaire ; l'Allemagne, « c'est » le charbon et l'éolien – émerge ainsi un paysage énergétique complexe où les différents groupes d'acteurs des deux pays ont souvent plus en commun avec leurs homologues d'outre-Rhin qu'avec leurs concitoyens.

La présidence française de l'UE, qui a débuté le 1^{er} juillet 2008, a choisi l'énergie comme l'un de ses thèmes prioritaires aux côtés du climat, de l'immigration, de la défense, de la réforme de la Politique agricole commune (PAC), de l'Union pour la Méditerranée et de l'Europe sociale. Dans les domaines de l'énergie et du climat, la bonne entente avec le partenaire allemand sera déterminante pour couvrir l'agenda européen. De manière très concrète, la France devra traiter pendant la présidence le 3^e paquet législatif concernant la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz du 19 septembre 2007 (également appelé « 3^e paquet énergie »), ainsi que le « paquet énergie et climat » du 23 janvier 2008. Un grand sommet européen traitant de ce dernier clôturera la présidence française, soulignant encore une fois l'importance du volet énergie. D'ailleurs le temps presse : si les dossiers ne sont pas clos avant Noël 2008, la présidence tchèque – de toute évidence moins activiste dans le domaine de l'énergie – ainsi que la campagne électorale pour les élections européennes de mars 2009 rendront tout progrès illusoire.

Jan Horst Keppler est professeur en sciences économiques à l'université Paris-Dauphine, membre du Centre de géopolitique de l'énergie et des matières premières (CGEMP) et chercheur associé au programme Énergie de l'Ifri. Sophie Méritet est maître de conférences à l'université Paris-Dauphine et membre du CGEMP. Kristina Notz est chercheuse au Center for Applied Policy Research (CAP) de la Ludwig-Maximilians-Universität de Munich. Une traduction allemande de ce texte est disponible en ligne sur Ifri.org sous le titre Die deutsch-französischen Beziehungen im Energiesektor.

Les chances pour que la présidence française se solde par un succès dans les domaines de l'énergie et du climat sont plutôt bonnes, les positions de l'Allemagne et de la France étant proches et certains pays, tels que l'Autriche, étant prêts à soutenir les deux partenaires. Les deux pays plaident pour une politique ambitieuse en matière de climat ainsi que pour une libéralisation bien encadrée du marché de l'électricité. Une bonne articulation de la position franco-allemande pourra donc faire avancer les choses d'ici la fin de l'année 2008. Bien évidemment, la France et l'Allemagne ne sont pas les seuls acteurs dans ce domaine. La Commission européenne a des idées plutôt claires concernant la réduction des gaz à effet de serre et la libéralisation des industries de réseau. Néanmoins, au niveau des gouvernements européens, il n'y a pas actuellement de coalition suffisamment puissante et stable autour de la question de l'énergie pour contrer une action commune bien préparée.

Une bonne concertation entre la France et l'Allemagne à l'échelle des gouvernements n'est pourtant qu'une condition nécessaire et non suffisante. La récente discussion sur la question de la séparation patrimoniale des producteurs intégrés d'électricité a montré qu'au cœur du système économique, de grandes compagnies, notamment E.ON et RWE, dont les gouvernements nationaux s'emploient à défendre les intérêts, préfèrent passer outre pour négocier directement avec la Commission européenne. Même chose en ce qui concerne la question des tarifs réglementés, sur laquelle EDF n'est pas toujours de l'avis de son actionnaire majoritaire. C'est sur ce point précis que les deux thématiques de cette note se rejoignent. Les secteurs énergétiques des deux côtés du Rhin ne constituent pas des blocs monolithiques mais reflètent l'interaction d'une multitude d'intérêts qui se réorganisent vite dans le contexte d'une évolution européenne très rapide. Parmi ces acteurs se trouvent la Commission européenne, les gouvernements nationaux, les différentes industries énergétiques (nucléaire, charbon, gaz, électricité, énergies renouvelables, production, transport, distribution...), les régulateurs, ainsi que les consommateurs et la société civile.

Faire de la politique, notamment de la politique énergétique avec son triple objectif – haute qualité environnementale, sécurité des approvisionnements et compétitivité – est devenu plus difficile. Cela n'est qu'à moitié négatif. L'autonomisation des différents acteurs et de leurs intérêts est un signe de créativité et de richesse autant que de confusion. Notre note cherche à rendre compte de la complexité de la nouvelle donne énergétique en France et en Allemagne. En sept chapitres thématiques, nous traiterons ainsi :

- les situations énergétiques générales dans les deux pays ;
- la question du nucléaire ;
- l'organisation du secteur électrique ;

- les priorités de la présidence française de l'UE ;
- la lutte contre le changement climatique ;
- l'approvisionnement en gaz naturel ;
- l'entrée réciproque de nouveaux acteurs.

La conclusion cherchera à évaluer, au vu de ce panorama, les chances de réussite du pari énergétique de la présidence française.

Présentation des situations énergétiques de l'Allemagne et de la France

L'Allemagne et la France, deux pays fondateurs de l'Union européenne, sont confrontées aux mêmes interrogations devant leur bilan énergétique. Les débats restent essentiellement centrés sur la bonne évolution des bouquets énergétiques. La hausse du prix du pétrole, la sécurité de l'approvisionnement et la protection de l'environnement sont autant de facteurs communs qui ont fait évoluer la situation énergétique de ces deux pays, et cela en dépit de différences importantes du point de vue de leurs ressources naturelles, de leur histoire et de leur culture.

Tableau 1. Comparaison entre l'Allemagne et la France

| | Allemagne | France |
|--------------------------------------|--------------|--------------|
| Population | 82 400 996 | 63 753 000 |
| PIB en valeur | 2 307,2 Md € | 1 777,3 Md € |
| Consommation d'énergie primaire | | |
| 1973 | 339,8 Mtep | 186,6 Mtep |
| 2006 | 328,5 Mtep | 262,6 Mtep |
| Consommation de pétrole par habitant | 11,6 b/an | 12 b/an |
| Consommation d'énergie primaire | 328,5 Mtep | 262,6 Mtep |
| Pétrole | 123,5 Mtep | 92,8 Mtep |
| Gaz naturel | 78,5 Mtep | 40,6 Mtep |
| Charbon | 82,4 Mtep | 13,1 Mtep |
| Nucléaire | 37,9 Mtep | 102,1 Mtep |
| Hydroélectricité | 1,4 Mtep | 6,3 Mtep |
| Production de charbon | 197,2 Mt | 0,5 Mt |
| Consommation de charbon | | |
| 1973 | 141,2 Mtep | 29,5 Mtep |
| 2006 | 82,4 Mtep | 13,1 Mtep |
| Consommation d'énergie nucléaire | 167,4 TWh | 451,3 TWh |
| Consommation d'hydroélectricité | 27,9 TWh | 61,5 TWh |
| Production d'électricité | 635,8 TWh | 571,1 TWh |
| Consommation de pétrole | | |
| 1973 | 3 314 Mb/j | 2 561 Mb/j |
| 2006 | 2 622 Mb/j | 1 952 Mb/j |
| Consommation de gaz naturel | | |
| 1973 | 33,1 Mmc | 17,4 Mmc |
| 2006 | 87,2 Mmc | 45,2 Mmc |

Source : DGEMP (www.industrie.gouv.fr/energie) et Eurostat (www.epp.eurostat.ec.europa.eu), 2007.

La situation énergétique de l'Allemagne

Consommation d'énergie primaire

L'Allemagne est le premier consommateur d'énergie primaire en Europe. Depuis 1973, la consommation d'énergie primaire a légèrement diminué, passant à 328,5 millions de tonnes équivalent pétrole (Mtep) en 2006 (contre 339,8 Mtep avant le choc pétrolier). Avec les températures clémentes de 2007, elle devrait avoir diminué de 5 % par rapport à 2006.

Dans la répartition des différentes sources d'énergie, les parts du charbon et du lignite demeurent élevées avec un total de 25,8 %, même si leur consommation ne cesse de se réduire depuis 1973 (elle est passée de 141,2 Mtep à 82,4 Mtep en 2006). Malgré une très forte baisse de la production depuis la réunification allemande, l'Allemagne reste de loin le premier producteur mondial de lignite. En 2006, le pétrole a représenté environ 34 % de la consommation d'énergie primaire (contre 48 % en 1973). Quant à la part du gaz naturel, elle a fortement augmenté, passant de 8,8 % en 1973 à 24 % en 2006. Le nucléaire ne représentait plus que 11,1 % en 2007, contre 12,5 % l'année précédente. Cette décroissance est due à des fermetures totales ou partielles de sites pour maintenance. Elle a entraîné une hausse des consommations de charbon et de lignite pour la production d'électricité.

Tableau 2. Consommation d'énergie primaire et production d'électricité en Allemagne (2007)

| | Consommation d'énergie primaire (en %) | Production d'électricité (en %) |
|------------------|--|---------------------------------|
| Pétrole | 33,8 | 1,3 |
| Gaz naturel | 22,7 | 11,6 |
| Charbon | 14,1 | 22,4 |
| Lignite | 11,7 | 24,7 |
| Nucléaire | 11,1 | 22,2 |
| Hydroélectricité | 2,2 | 4,3 |
| Eolien | 1,5 | 6,3 |
| Autres | 2,9 | 7,2 |

Source : AG Energiebilanzen (<www.ag-energiebilanzen.de>), 2008.

Électricité

En 2007, la production allemande d'électricité a atteint 632 térawattheures (TWh), enregistrant une baisse de 0,8 % par rapport à l'année précédente. Le charbon et le lignite, avec 47 % de l'électricité produite, demeurent les combustibles dominants. Le gaz naturel, avec 11,6 %, arrive loin derrière le nucléaire qui représente 22,2 %

de l'électricité produite en Allemagne. La part de l'éolien n'est que de 6,3 %. Ces chiffres mettent en évidence le retard de modernisation de l'outil de production d'électricité de l'Allemagne. Près de 50 % du parc fonctionne au charbon ou au lignite, ce qui n'est pas à la hauteur des prétentions économiques et environnementales du pays.

La part du nucléaire est en diminution, entraînant la hausse des consommations de charbon et de lignite destinées à produire de l'électricité. La loi de sortie du nucléaire prévoit un arrêt progressif des différents réacteurs après 32 ans d'exploitation ainsi que la fermeture successive des 17 centrales nucléaires encore en activité aujourd'hui. Selon la loi, en 2021 au plus tard, l'Allemagne ne possédera plus de réacteurs en activité¹. Avec cette décision, le pays a pris le contre-pied de la tendance générale au sein de l'UE. Néanmoins, le débat sur la sortie du nucléaire est loin d'être clos... En effet, la controverse autour de l'utilisation du nucléaire est ravivée par les discussions sur le changement climatique et les objectifs de Kyoto, la sécurité de l'approvisionnement en énergies fossiles et les interruptions d'approvisionnement en gaz naturel et en pétrole, le faible coût de production de l'énergie nucléaire, etc. Le débat sur le nucléaire divise les gouvernements depuis plusieurs années. Les récentes déclarations d'Angela Merkel sur cette question (en janvier 2008) laissent penser que la place du nucléaire pourrait évoluer en Allemagne.

En termes de consommation d'énergie primaire, la part du nucléaire s'est élevée en 2006 à 167,4 TWh, ce qui correspond à 22 % de la production électrique nationale. La part de l'hydroélectricité est faible et représente 27,9 TWh. Les énergies renouvelables sont présentées par les opposants au nucléaire comme une solution à long terme. Dans le cadre de ses efforts pour développer ces énergies, le pays est exportateur d'électricité à hauteur de 3,4 % de sa production nationale. En 2007, les prix de gros de l'électricité ont enregistré, en Allemagne comme en France, une forte hausse, de l'ordre de 30 %.

Énergies renouvelables

Face au déclin programmé de l'énergie nucléaire et à la réduction de l'extraction du charbon national, le gouvernement allemand a prévu de développer son approvisionnement en gaz naturel et énergies renouvelables², en particulier éolienne et solaire. En Allemagne, pays pourtant désavantagé sur le plan du potentiel hydroélectrique, les énergies renouvelables représentaient 4,6 % de la consommation d'énergie primaire en 2005 (avant de progresser pour atteindre 5,6% en 2006 et 6,7% en 2007)³. Leur part est bien plus élevée dans la

1 Les détails du consensus sur la sortie du nucléaire sont disponibles sur le site du ministère allemand de l'Environnement, de la Protection de la nature et de la Sécurité nucléaire (Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) : Bmu.de.

2 Site allemand consacré aux énergies renouvelables Erneuerbare-energien.de.

3 Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, « Entwicklung der Erneuerbaren Energien in Deutschland im Jahr 2007 », juin 2008, disponible sur Erneuerbare-energien.de.

production d'électricité, avec 9,6 %. En 2007, le secteur des énergies renouvelables a fourni à l'Allemagne près d'un dixième de son électricité, soit 219 gigawattheures (GWh). En 2006, sa part était de 8 %, contre 2,6 % en 2000. À elle seule, la quantité d'énergie supplémentaire produite par les énergies renouvelables en 2007 équivaut à peu près au rendement d'une centrale nucléaire, précise la Fédération allemande des énergies renouvelables (Bundesverband Erneuerbare Energie, BEE). Si, par contre, le pays avait produit cette électricité avec du charbon, il aurait émis en 2007 près de 115 millions de tonnes (Mt) de dioxyde de carbone (CO₂) supplémentaires. Le gouvernement allemand a pris des mesures pour faire passer la part des énergies renouvelables à 20 % de la consommation totale d'énergie en 2020.

Parmi les différents types d'énergies renouvelables, l'éolien arrive largement en tête. En 2007, il a représenté environ 45 % du courant électrique d'origine renouvelable. L'énergie issue du vent a satisfait à elle seule 14,3 % de la consommation totale d'électricité en Allemagne (contre 11,9 % en 2006), fournissant en un an 38,5 TWh. L'énergie hydraulique produit environ un quart de l'électricité issue des énergies renouvelables, les autres sources renouvelables (énergie solaire, biomasse, biogaz, géothermie) n'en ont produit que 3 %.

L'Allemagne est connue pour sa position dominante en matière d'énergie éolienne, mais l'on sait moins que ce pays est également devenu un géant mondial dans le domaine de l'énergie solaire. Environ 4 % des foyers allemands font d'ores et déjà appel au solaire en tant que source de chaleur durable et économique. En 2006, l'Allemagne a produit plus de 1 500 mégawatts (MW) d'électricité photovoltaïque, soit les trois quarts de l'électricité solaire photovoltaïque mondiale. L'analyse du leadership allemand en matière d'énergie solaire met en évidence le rôle primordial de la loi sur les énergies renouvelables (Erneuerbare Energien Gesetz, EEG⁴) promulguée en 2000, qui attribue notamment une aide pour l'installation de panneaux solaires. On espère même qu'à partir de 2020 l'électricité solaire pourra devenir l'option énergétique la plus abordable.

Une légère hausse de la part des énergies renouvelables est enregistrée dans le secteur des biocarburants (elles représentaient 7 % en 2007 contre 6,6 % en 2006). Cette progression a toutefois été freinée l'an dernier en raison de l'élévation des taxes pesant sur ces carburants. Il faut noter qu'en avril 2008, le gouvernement allemand a annoncé qu'il renonçait à l'usage des biocarburants⁵ (notamment l'E10)⁶.

4 La loi de 2000 a été modifiée en avril 2004.

5 « Énergie : l'Allemagne renonce aux biocarburants », disponible sur Fenetreurope.com.

6 En 2005, le gouvernement allemand avait décidé de faire passer à 10 %, dès 2009, la proportion d'éthanol mélangée à l'essence en vue de créer un nouveau carburant baptisé E10.

Dépendance énergétique

L'Allemagne est le premier consommateur d'énergie primaire en Europe après la Russie. Comme tous les États de l'UE, l'Allemagne est très dépendante de l'extérieur pour son approvisionnement énergétique, puisqu'elle doit importer pratiquement 72 % de sa consommation d'énergie primaire en raison de la place qu'occupent les énergies fossiles dans son bilan énergétique. L'Allemagne, qui couvre ses besoins en matières premières (gaz naturel et pétrole) grâce aux importations, est le cinquième consommateur de pétrole dans le monde : en 2004, elle a importé 92 % de son pétrole. En 1973, 96,4 % du pétrole importé provenait des pays membres de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ; en 2003, cette part ne représentait plus que 22,8 %. Aujourd'hui, les principaux fournisseurs de pétrole de l'Allemagne sont la Russie (35 %), suivie de la Norvège et de la Grande-Bretagne. Mais l'Allemagne est aussi le second importateur mondial de gaz naturel, après les États-Unis : elle importe 84 % du gaz naturel qu'elle consomme. Ses principaux fournisseurs sont la Russie (39,2 %), la Norvège (35 %) et les Pays-Bas (25 %). La sortie programmée du nucléaire viendra renforcer la dépendance allemande en matière d'approvisionnement en gaz naturel pour la production d'électricité. Ce sont donc environ 20 % des besoins énergétiques primaires allemands qui sont en réalité couverts par la Russie, qui est ainsi de loin le plus gros fournisseur en énergie de l'Allemagne.

Dernière législation

En août 2007, le Conseil des ministres fédéraux a défini, sous la forme de 29 propositions articulées autour de quatre axes principaux, le très complet « Plan intégré énergie et climat » (IEKP). Le plan proposé par les ministères de l'Industrie et de l'Environnement vise à aider le pays à atteindre son objectif de réduction des émissions de CO₂. « La république fédérale d'Allemagne restera ainsi le précurseur international en matière de protection climatique », a déclaré le ministre fédéral de l'Environnement Sigmar Gabriel. Une partie du contenu de l'IEKP a été adoptée le 5 décembre 2007 par le gouvernement fédéral sous forme de mesures législatives. Ce premier paquet législatif concerne la production d'énergies renouvelables, l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments, la promotion de la cogénération, le développement des biocarburants et des mesures complémentaires dans les transports. En ce qui concerne les autres projets prévus dans le cadre de l'IEKP, le gouvernement allemand, avec son deuxième paquet législatif du 18 juin 2008, a pris les mesures nécessaires.

La situation énergétique de la France

Consommation d'énergie primaire

Depuis 1973, la France a quasiment divisé par deux le volume de ses importations de pétrole brut : moins de 75 Mt en 2006 contre 135 Mt en 1973, à la veille du premier choc pétrolier. La diminution de la demande de pétrole est particulièrement nette dans l'industrie, ainsi que dans l'habitat et les bureaux. En revanche, le secteur des transports a presque doublé sa consommation (qui est passée de 26 à 49 Mt). Au total, la part du pétrole dans la consommation d'énergie primaire est passée de 68 % en 1973 à 33 % en 2006.

Même si le pays a enregistré une forte baisse de sa demande de pétrole, sa consommation d'énergie primaire a augmenté de près de 100 Mt : en 2006, elle a atteint 263 Mtep, contre 186 Mtep en 1973. Malgré une baisse drastique des importations de pétrole, la hausse de la demande d'énergie s'explique par l'utilisation de l'énergie nucléaire. La production d'électricité nucléaire est passée de 4 Mtep en 1973 à 117 Mtep en 2006, convertissant l'économie française à l'électricité : la part du nucléaire dans la production d'électricité en France a atteint 78 % en 2006.

Lorsque l'on regarde la répartition des différentes sources d'énergie, la part du charbon paraît très limitée : elle représente 5 %, soit une consommation de 13,1 Mtep en 2006. La France ne produit plus de charbon depuis 2004 alors qu'elle en extrayait encore 29 Mt en 1973. Comparée aux autres pays européens, elle utilise encore peu le gaz naturel notamment en tant que combustible pour la production d'électricité (4,5 %). La France a diminué ses consommations de pétrole et de charbon qu'elle a remplacés par de l'électricité d'origine nucléaire ou hydraulique sans émission de gaz à effet de serre. À titre d'exemple, l'Allemagne émet 40 % de gaz à effet de serre de plus que la France (données 2006) dans le cadre de sa production d'électricité.

Tableau 3. Part des sources d'énergie dans la consommation d'énergie primaire et la production d'électricité françaises
(2006)

| | Consommation d'énergie primaire (en %) | Production d'électricité (en %) |
|-------------------------------|---|------------------------------------|
| Pétrole | 33 | 1 |
| Gaz naturel | 15 | 5 |
| Charbon | 5 | 5 |
| Nucléaire | 41 | 78 |
| Hydroélectricité | 2 | 9 |
| Autres énergies renouvelables | 4 | 2 |

Note : les données ont été arrondies.

Source : Observatoire de l'énergie (<www.industrie.gouv.fr/energie>), 2007.

Électricité

Le Réseau de transport d'électricité (RTE), qui gère le réseau d'électricité français, note dans son dernier rapport annuel⁷ que la consommation nationale d'électricité en 2007 est en hausse, en valeur absolue, de 0,4 % par rapport à 2006 (avec un cumul annuel de 480,3 TWh en 2007). Entre 1973 et 2006, la consommation d'électricité en France s'est développée deux fois plus vite que l'ensemble de la consommation d'énergie et a plus que doublé au cours de la période pour atteindre 478 TWh⁸. La mise en place du programme électronucléaire en 1974 a permis de substituer l'énergie nucléaire au fioul pour la production d'électricité. La montée en puissance du nucléaire (de 15 TWh en 1973 à 450 TWh en 2006) s'est donc accompagnée d'une réduction de la production thermique classique. Dans la production d'électricité, la contribution cumulée du charbon et du gaz naturel est de 9,3 %, la part du gaz naturel étant en hausse (avec 4,5 % en 2006) bien qu'encore faible au regard de celle des autres pays européens. Il faut noter la part de l'hydroélectricité en 2006 : 9,1 %, soit presque 10 % d'électricité d'origine renouvelable.

En France, l'énergie nucléaire représente 78,3 % de la production d'électricité en France, taux bien supérieur à la moyenne de l'UE à 27 (environ 31 %). La France est le deuxième producteur mondial d'énergie nucléaire et le premier en Europe avec 58 réacteurs en fonctionnement. Le nucléaire, utilisé pour la production d'électricité, fournit au pays plus de 40 % de son approvisionnement en énergie primaire. La branche s'articule autour d'organismes importants, en particulier le Commissariat à l'énergie atomique (CEA) pour la recherche et Areva pour l'industrie. Au sein d'Areva, Areva NC (anciennement Cogema) exploite des mines d'uranium au Niger, au Canada, en Australie ou encore au Kazakhstan, et retraite à La Hague des combustibles en provenance d'Australie, du Japon ou d'Allemagne ; Areva NP (anciennement Framatome) est une entreprise d'envergure mondiale dans le domaine des réacteurs. Il existe autour de la filière nucléaire française des enjeux en termes de puissance économique, d'emploi, de coopérations internationales, d'indépendance énergétique, etc. L'État français est par conséquent favorable au développement des technologies nucléaires.

Le solde des échanges contractuels d'électricité aux frontières reste positif et représente 12 % de la consommation française. Si depuis 2001, la France importe de plus en plus souvent de l'électricité – avec une nette accélération depuis 2005 – le pays reste, avec 20 jours d'importation, structurellement exportateur sur les 345 jours restants de l'année⁹. Les exportations sont destinées pour 50 % à la Suisse et l'Italie. Quant aux importations, elles proviennent pour les deux tiers d'Allemagne. La France exporte du nucléaire « en base » à l'Allemagne qui exporte du charbon « en pointe » à la France. Au

7 Voir Rte-france.com.

8 Voir Industrie.gouv.fr, site de la DGEMP, 2007.

9 Ibidem, Rapport annuel 2007 de RTE.

dernier trimestre 2007, les prix de gros français étaient en moyenne supérieurs à ceux des principales bourses européennes (à l'exception de la bourse italienne). En août 2007, ils ont augmenté de 40 % sur la bourse française Powernext. Fortement corrélés aux prix de gros allemands fixés par la European Energy Exchange (EEX) à cause de la grande capacité d'interconnexion entre les deux pays, les prix sont davantage influencés par les coûts des centrales à charbon en Allemagne que par ceux du parc nucléaire français.

Énergies renouvelables

Les sources renouvelables¹⁰ – la biomasse et l'énergie hydraulique – contribuent de façon considérable au bouquet énergétique et électrique français. En 2006, la France a atteint le deuxième rang des pays producteurs d'énergies renouvelables de l'UE, grâce notamment au bois combustible et à l'hydroélectricité. La part des énergies renouvelables (principalement d'origine hydraulique) dans la production d'électricité s'est située autour de 10 % en 2006. Elle produit 6 % de son énergie à partir de renouvelables, 4 % provenant de la biomasse et 2 % de l'hydroélectricité. Si la part de l'hydroélectricité reste prépondérante, celle de l'éolien demeure très faible.

La production solaire, qu'elle soit photovoltaïque ou thermique, reste marginale et insignifiante (moins de 0,5 % de la production totale d'énergie). En s'appuyant sur des estimations prudentes, le solaire thermique pourrait couvrir la moitié des besoins de la France en eau chaude, tout en assurant un complément de chauffage. Le solaire photovoltaïque pourrait quant à lui assurer un tiers de la consommation d'électricité nationale. L'éolien est encore peu développé malgré des taux de croissance annuels proches de 100 %.

Dépendance énergétique

La dépendance énergétique de la France est proche de la moyenne de l'UE. Malgré ses faibles ressources en énergie fossile, la France arrive devant l'Allemagne avec un ratio d'indépendance de 52 %. La majeure partie des importations concerne le pétrole qui est la deuxième source d'énergie du pays après le nucléaire. Les fournisseurs de pétrole de la France sont l'Arabie Saoudite, la Russie, le Kazakhstan et l'Iran. La part du gaz naturel, également importé, a connu une augmentation régulière au cours des dernières années. Le portefeuille de fournisseurs en gaz de la France est l'un des plus diversifiés d'Europe : Russie (15,9 %), Norvège (28,8 %), Pays-Bas (18,9 %), Algérie (16 %), Égypte (5 %), Nigeria (9,3 %), et contrats à court terme (5,7 %). À la demande de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), la Direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP) a élaboré pour 2020-2030 un scénario de référé-

10 Fiche descriptive sur l'énergie renouvelable disponible sur le site de la Commission européenne <www.ec.europa.eu/france>.

rence¹¹. Celui-ci prévoit un doublement des importations de gaz. Le programme nucléaire a permis à la France de ne pas être aussi dépendante qu'elle aurait pu l'être. Néanmoins, comme dans les autres États européens se pose la question de la diversité des fournisseurs d'énergies fossiles et de la sécurité des approvisionnements.

Dernière législation

La politique énergétique française, définie par la loi n° 2005-781 du 13 juillet 2005, repose sur la maîtrise des consommations et sur le développement d'une offre diversifiée. Elle s'appuie en priorité sur les filières de production d'énergie sans émission de gaz à effet de serre (tout en limitant la dépendance vis-à-vis des approvisionnements en matières fossiles). Elle s'articule autour de quatre objectifs principaux :

- la garantie de sécurité et la continuité à long terme de la fourniture d'énergie ;
- l'offre d'une énergie à des prix très compétitifs ;
- la mise en place d'un développement énergétique durable ;
- la garantie de la cohésion sociale et territoriale en assurant l'accès de tous à l'énergie.

À travers cette loi, la France se donne des objectifs chiffrés ambitieux en matière d'économies d'énergie et de développement des énergies renouvelables, comme celui de parvenir, d'ici 2015, à une baisse de 2 % par an de l'intensité énergétique finale, ou de couvrir 10 % des besoins énergétiques français à partir de sources d'énergies renouvelables à l'horizon 2010.

En parallèle, le gouvernement français a défini une politique claire de promotion de l'électricité d'origine renouvelable en fixant des objectifs quantitatifs par filière portant sur la Programmation pluriannuelle des investissements de production d'électricité (PPI). Ces objectifs donnent une vision plus détaillée des buts que chacune de ces filières devra avoir atteints aux horizons 2010 et 2015 et visent à assurer le développement des énergies renouvelables à un rythme compatible avec l'objectif suivant : en 2010, 21 % de l'électricité consommée en France devra provenir d'une source d'énergie renouvelable¹².

11 Voir Industrie.gouv.fr, site de la DGEMP.

12 Plan d'action de la France en matière énergétique (version provisoire) disponible sur le site de la Commission européenne Ec.europa.eu.

La question du nucléaire en France et en Allemagne

Deux choix énergétiques différents

Si la France et l'Allemagne ont souvent des points de vue convergents et sont des partenaires étroits dans de nombreux domaines politiques, ce n'est pas le cas – on le sait – en ce qui concerne la question du nucléaire. Au cours de l'histoire récente, les deux pays ont opté pour des choix stratégiques contraires, avec des implications profondes. D'un côté la politique française, résolument favorable à l'énergie atomique et visant une nouvelle génération de technologie nucléaire. De l'autre la sortie du nucléaire, décidée par le gouvernement « rouge-vert » sous le chancelier social-démocrate Gerhard Schröder. Cependant, bien que la sortie du nucléaire ne soit pas remise en question officiellement, elle pose déjà problème au sein de la grande coalition qui regroupe aussi bien des détracteurs que des partisans de l'énergie nucléaire. Plusieurs premiers ministres chrétiens-démocrates dans les Länder demandent la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires.

Avec cette décision politique et symbolique de sortir du nucléaire, prise en 2000 et non contestée depuis, l'Allemagne avait pris le contre-pied de la tendance générale, non seulement en France, mais dans l'ensemble de l'UE. L'argument selon lequel le nucléaire est une énergie « propre », peu polluante en termes d'émissions de CO₂, et qui participe à la protection du climat assure à ce secteur une place de plus en plus importante au sein de l'UE ainsi que dans la plupart des États membres. Au regard de l'objectif européen qui préconise une réduction des gaz à effet de serre de 20 % d'ici 2020 – objectif d'ailleurs fixé sous la présidence allemande –, l'abandon du nucléaire par le plus grand pays européen n'apparaît pas comme une position moderne. Dans ce contexte où une image positive du nucléaire gagne rapidement du terrain, stimulée de surcroît par la hausse continue et durable du prix du pétrole, la question de « la sortie de la sortie » se posera pour l'Allemagne au plus tard lors des élections de 2009.

La base légale de la sortie du nucléaire

Pourtant, la sortie du nucléaire représente une réalité légale en Allemagne : la fermeture de toutes les centrales nucléaires allemandes s'appuie sur le « consensus de sortie du nucléaire » de juin 2000 entre le gouvernement « rouge-vert » de l'époque et les plus grosses entreprises énergétiques allemandes. Depuis 2002, la loi « pour la cessation ordonnée de l'utilisation de l'énergie nucléaire pour la production industrielle d'électricité » en fixe les termes (arrêt progressif des différents réacteurs après 32 ans d'exploitation – soit au plus tard en 2021 – et fermeture successive des 17 centrales nucléaires encore en activité en Allemagne). Cette même loi a déjà définitivement mis un terme au recyclage des combustibles nucléaires à l'étranger le 1^{er} juillet 2005. La loi de sortie du nucléaire interdit toute nouvelle construction de réacteurs ainsi que le transport des déchets radioactifs à des fins de retraitement. En attendant la construction d'un centre de destruction des déchets nucléaires, l'alternative consiste à mettre en place des centres de stockage intérimaires sur les sites des centrales.

En finir avec le nucléaire ou « sortir de la sortie » ?

L'opinion allemande recommence à se diviser profondément au sujet du nucléaire. Premièrement, la controverse dépasse la notion de camp politique puisqu'elle existe au sein même des partis. Deuxièmement, l'activité industrielle dans ce secteur n'est pas en adéquation avec les décisions prises par le pouvoir politique. Finalement, il existe de profondes divisions entre les partis politiques allemands mais aussi à l'intérieur de certains d'entre eux.

La controverse autour de l'utilisation de l'énergie nucléaire est ainsi structurée : d'un côté, les sociaux-démocrates (Sozialdemokratische Partei Deutschlands, SPD), les Verts et la « gauche » (Die Linke) restent fermement attachés à la sortie du nucléaire. Ils rejettent l'énergie nucléaire en raison des risques non prévisibles d'un accident grave et des questions, pour l'instant sans réponses, concernant le traitement des déchets nucléaires. À long terme, ils favorisent les sources d'énergie renouvelables. L'épineuse question du stockage des déchets radioactifs offre d'ailleurs un autre exemple de la divergence d'attitude entre la France et l'Allemagne : elle est au centre du débat allemand, tandis qu'en France elle est largement écartée du débat public – ce qui surprend souvent les Allemands.

Les deux partis chrétiens-démocrates, l'Union chrétienne-démocrate d'Allemagne (Christlich Demokratische Union Deutschlands, CDU) et l'Union chrétienne-sociale (Christlich-Soziale Union, CSU), ainsi que les libéraux (Freie Demokratische Partei, FDP), sont quant à eux tout à fait favorables à une utilisation commerciale de l'énergie nucléaire. Leur argumentation repose, entre autres, sur le fait que le courant électrique nucléaire, en tant

qu'alternative aux sources d'énergies fossiles et énergie compatible avec le respect de l'environnement, participe de façon non négligeable à la protection du climat, diminue le taux de dépendance énergétique et s'acquiert à un prix bas et stable.

Depuis le changement de gouvernement en 2005, le débat politique sur la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires a éclaté et divise la grande coalition : l'alliance CDU/CSU revendique la possibilité de prolonger l'activité des centrales, alors que le SPD s'y oppose. Les positions divergeant fondamentalement sur ce point, le gouvernement allemand a explicitement mis de côté, dans le contrat fixant les modalités de son fonctionnement, les points d'achoppement se rapportant à l'énergie nucléaire. Dans le contrat de coalition de 2005, les deux partis se sont mis d'accord avec le monde de l'économie sur un maintien en vigueur du contrat en l'état. Même si la chancelière Angela Merkel se montre ouvertement favorable au nucléaire, cette question ne sera pas soulevée pour des raisons de stabilité politique avant les prochaines élections en 2009. En revanche, la capacité de la chancelière à prendre des décisions et son pouvoir d'agir au niveau européen se heurtent à ces limites imposées par la situation intérieure.

Le « tournant énergétique », initié avec l'abandon de l'énergie nucléaire, domine encore les discussions sur la « bonne » politique de l'énergie en Allemagne, et la question du nucléaire n'est pas limitée à ce point. Au-delà du soutien français au nucléaire et du choix de la sortie en Allemagne, les activités internationales des entreprises allemandes représentent un champ intéressant à examiner puisqu'elles vont à l'encontre de la décision politique de ne plus promouvoir l'énergie nucléaire. Il n'est pourtant pas exclu que la situation change de manière significative après les élections parlementaires de l'automne 2009 et, pour le moment, Angela Merkel, à la tête de la CDU, a le vent en poupe.

Politique et économie : le choix des entreprises allemandes

Si la grande coalition entre les chrétiens-démocrates et les sociaux-démocrates maintient pour le moment l'accord sur la sortie du nucléaire, celui-ci est de moins en moins soutenu par les grandes entreprises énergétiques allemandes. L'industrie nucléaire allemande, puissante et mondialement reconnue, demande ouvertement que la durée de vie des centrales soit prolongée. Parallèlement, l'économie continue à soutenir ses intérêts non pas en Allemagne même, mais à l'étranger, ce qui se fait souvent par l'intermédiaire de partenariats. Le pays donne une image de double incohérence : d'une part, les activités industrielles internationales de l'Allemagne remettent en cause la décision symbolique du pouvoir politique d'abandonner le nucléaire ; d'autre part, ceux qui au sein de la classe

politique sont favorables au nucléaire soutiennent cette industrie pour qu'elle puisse se développer en dehors de l'Allemagne, comme le montre l'exemple de l'enjeu entre Siemens et Areva.

Le partenariat entre Siemens et Areva : quelles perspectives pour le projet franco-allemand ?

Les tractations autour d'Areva soulèvent la fameuse question de la place de Siemens au sein d'Areva NP. Selon les termes de leur partenariat, Siemens y apporte la technologie conventionnelle. Actuellement, l'entreprise détient 34 % d'Areva NP, leader mondial du développement et de la construction de réacteurs (25 % du marché mondial). Il est question en France de faire d'Areva un constructeur de centrales français associant Areva, Alstom et Bouygues. Selon les médias, Nicolas Sarkozy a réfléchi en septembre 2007 au rachat des actions pour refaire d'Areva une entreprise purement française et la transformer en « champion national ». Si, en 2009, la France choisit de reprendre la part de Siemens chez Areva, elle mettra ainsi fin à la joint-venture franco-allemande initiée en 2001.

C'est pourquoi, en dépit de la sortie annoncée du nucléaire, le gouvernement allemand intervient dans l'affaire Areva-Siemens afin de protéger son géant industriel ; aucune décision définitive n'a été prise jusqu'à aujourd'hui. L'enjeu démontre aussi l'ambiguïté de la situation et le rôle incohérent de la politique actuelle en Allemagne : bien que l'énergie nucléaire semble ne pas avoir de futur, le pouvoir politique tente de soutenir cette branche industrielle. La rencontre de Blaesheim, le 10 septembre 2007, a bel et bien montré que le gouvernement allemand n'hésite pas à intervenir ouvertement à ce propos. Lors de la réunion franco-allemande régulière, Angela Merkel a fait comprendre à son partenaire français que l'Allemagne tient à une profonde coopération franco-allemande dans le secteur du nucléaire. En déclarant que « Siemens a un grand savoir-faire, un grand *know-how* », la chancelière a souligné l'intérêt qu'avait l'Allemagne à ce que la coopération entre Siemens et Areva puisse continuer.

Pour Siemens, il est hors de question de perdre la part qu'elle détient chez Areva NP. L'entreprise confirme fermement son intention de continuer la coopération après 2012. Évidemment, comme il n'est pas possible de poursuivre des activités à l'intérieur de l'Allemagne, l'industrie nucléaire, et notamment son leader Siemens, veut participer à la construction de sites nucléaires hors d'Allemagne et explorer ce marché en évolution en exportant sa technologie.

D'autres exemples suivent dans l'histoire récente : d'un côté E.ON, en joint-venture avec Siemens-Areva NP, et de l'autre RWE. Chacune est à la recherche de contrats de construction de centrales nucléaires hors d'Allemagne. Les deux entreprises se sont beaucoup intéressées à l'absorption de British Energy, après que le gouvernement britannique a annoncé vouloir lancer la construction de nouveaux réacteurs nucléaires en Angleterre. RWE vise aussi l'est de

l'Europe et s'intéresse à des projets en Roumanie et en Lituanie. La deuxième entreprise énergétique allemande est également associée à la construction d'une nouvelle centrale nucléaire en Bulgarie, dont la technologie viendra d'ailleurs d'Areva-Siemens.

Le secteur de l'électricité et les réseaux de transport

Flux et prix de l'électricité en France et en Allemagne

Les différences de structure entre les parcs de production électrique français et allemand ne permettent pas l'établissement d'une relation simple en matière d'exportations et d'importations d'électricité entre les deux pays. La France est un pays traditionnellement excédentaire dont la production dépasse largement la consommation, quoique cet écart ait diminué ces dernières années. Il n'est donc pas surprenant qu'elle exporte des quantités physiques importantes vers l'Allemagne. Plus surprenant est le fait que, du point de vue des chiffres entrant dans la balance comptable, ce soit l'Allemagne qui, depuis 2004, exporte de plus en plus vers la France¹³.

Cette apparente contradiction a deux explications. D'abord, dans le réseau maillé du transport électrique en Europe, des flux physiques provenant d'Allemagne peuvent entrer en France via les Pays-Bas et la Belgique sans forcément passer par l'interconnexion franco-allemande entre Vigy et Uchtelfangen. Ensuite, il est aujourd'hui tout à fait possible, dans un marché européen en devenir, que des producteurs allemands livrent à court terme de l'électricité pour le compte de la France qui aurait conclu des contrats à long terme avec des consommateurs dans des pays tiers. Le système des échanges entre les deux pays est également devenu plus compliqué en raison de l'intermittence de l'éolien dans le nord de l'Allemagne, qui compte un grand nombre d'éoliennes. Si le vent souffle fort, une grande quantité d'électricité doit ainsi être évacuée à bas prix dans un vaste flux Nord-Sud impliquant l'Allemagne, la France, la Belgique, les Pays-Bas, la Suisse et l'Italie. Ce flux est bien évidemment inversé en période de baisse de vitesse du vent.

Dans les deux pays, les prix de gros sont déterminés par des bourses d'électricité qui coexistent avec des contrats de fourniture

¹³ Voir J. Horst Keppler, D'un marché binational à un marché européen de l'électricité : nouvelles régulations des réseaux et ouverture des marchés électriques en France et en Allemagne, Paris, Réseau Transport Électricité (RTE), 2006, 39 p.

« de gré à gré » (*over the counter*). En ce qui concerne les prix de détail, les différences ne pourraient, *a priori*, pas être plus grandes. En France, le gaz et l'électricité sont vendus aux particuliers à des prix réglementés qui sont pour la plupart fixés par le régulateur national, la Commission pour la régulation de l'énergie (CRE), tandis qu'en Allemagne la fixation des prix dépend du résultat des négociations entre producteurs et consommateurs.

La réglementation des tarifs en France

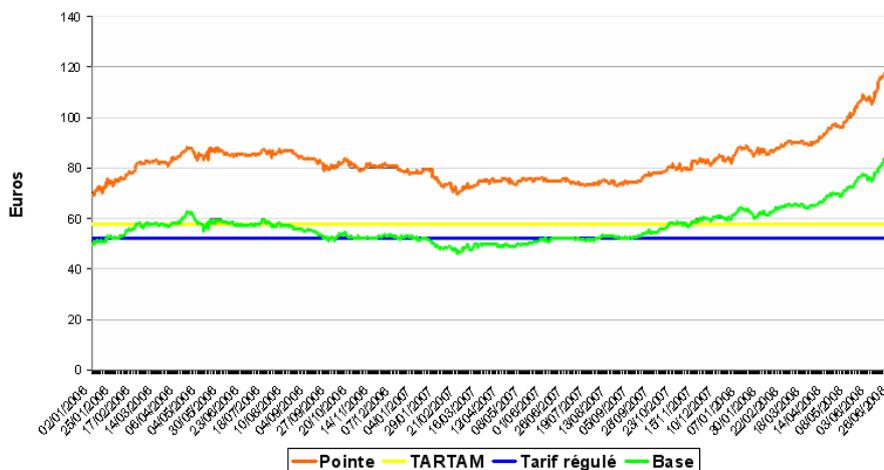
La CRE a créé un cadre régulateur avec trois types d'offres sanctionnées par un contrat :

- les offres au tarif réglementé (proposées uniquement par les fournisseurs historiques) ;
- les offres de marché (proposées par les fournisseurs historiques et par les fournisseurs alternatifs) ;
- les offres au TARTAM (tarif réglementé transitoire d'ajustement du marché, proposé uniquement par les fournisseurs historiques), qui permettent un retour au tarif réglementé (plus une marge de 10 %) pour les clients ayant choisi une offre de marché au moins jusqu'en 2010.

La coexistence d'un prix réglementé et d'un prix de marché va à l'encontre de toute logique économique étant donné que les nouveaux entrants sur le marché de la fourniture d'électricité doivent évidemment offrir des conditions au moins aussi avantageuses que celles du tarif réglementé. C'est pourtant le TARTAM, dont le nom cryptique trahit toute la complexité de l'affaire, qui pose le plus de problèmes. Avec la montée des prix de gros, les offres de marché se sont révélées plus coûteuses que les contrats au tarif réglementé. Le gouvernement français a donc créé une possibilité de revenir au tarif réglementé pour les clients non satisfaits de l'évolution des prix. Cela génère une situation intenable dans laquelle les prix de détail (lignes horizontales dans le graphique 1) sont largement en dessous des prix du marché de gros (courbes verte et orange). En vérité, la différence est même plus grande que ne le fait apparaître le graphique : les coûts d'une fourniture d'électricité incluent aussi, bien évidemment, les coûts du transport et de la distribution qui ne sont pas pris en compte ici.

Graphique 1. Prix et tarifs de l'électricité en France

(janvier 2006-juin 2008)

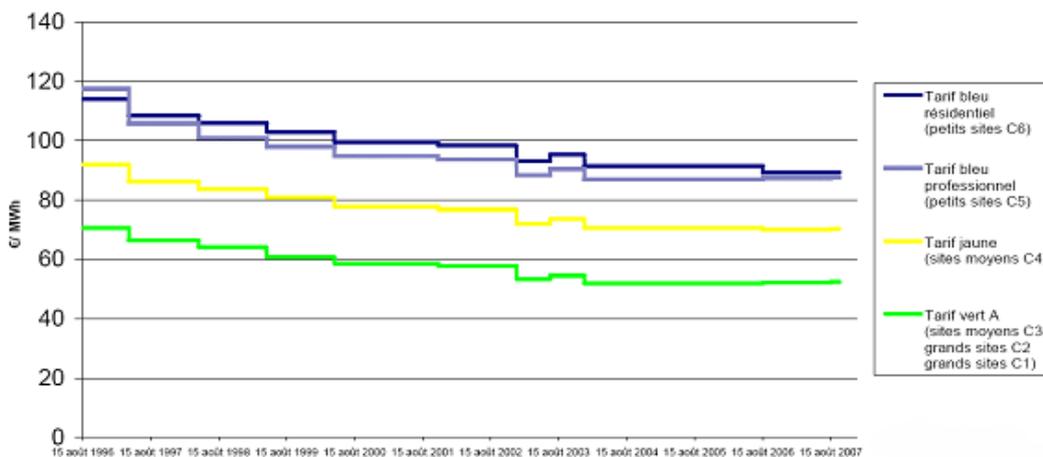


Source : Pownext (<www.pownext.fr>) et CRE (<www.cre.fr>), 2008.

Cela aboutit en France à une situation où, dans un contexte de forte croissance des coûts de production de l'électricité, les tarifs pour les consommateurs (toutes catégories confondues) ne cessent de baisser (voir graphique 2).

Graphique 2. Evolution du tarif réglementé moyen de vente d'électricité

(en € constants 2007, hors taxes [taxes locales, CSPE, TVA])



Sources : EDF, calculs RCE (<www.cre.fr>), 2008.

Cette situation ubuesque, qui maintient les consommateurs dans l'ignorance du prix du marché de l'électricité et ne les incite pas à procéder à des économies d'énergie, n'est tenable qu'en raison de la position particulièrement avantageuse du parc de production de la France. Les coûts d'investissement liés aux 54 réacteurs nucléaires français gérés par EDF ont été largement amortis, permettant ainsi de produire une électricité bon marché à un coût marginal. En

d'autres termes, EDF ne perd pas d'argent comptant sur chaque MWh vendu, elle ne perd « que » le coût d'opportunité lié au fait de ne pas avoir pu vendre son électricité au prix du marché, beaucoup plus élevé. Cette quadrature du cercle sera pourtant bientôt dépassée par une autre réalité. Lorsqu'EDF devra investir massivement dans une nouvelle génération de réacteurs, une part importante des fonds nécessaires manquera à l'appel à cause de ces tarifs qui ne reflètent pas la pleine valeur du produit « électricité ».

La situation en Allemagne

En comparaison, la situation allemande semble plutôt favorable au développement de l'industrie électrique. Officiellement, les prix sont libres. Pourtant, des nuages sombres sont en train de se profiler à l'horizon, semblant préfigurer une convergence avec la situation française. Alors que l'opinion publique manifeste son mécontentement face aux profits records des électriciens allemands et européens (en partie dus à la première phase très imparfaite du dispositif européen sur les quotas de CO₂), le Bundeskartellamt (le régulateur de la concurrence en Allemagne) a entamé une procédure à l'encontre de 35 gaziers allemands pour cause de tarifs excessifs « sans relation avec les coûts ». Sur la base du paragraphe 29 de la loi allemande contre les entraves à la concurrence (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen), le Kartellamt était censé présenter ses premières conclusions courant juillet 2008.

L'industrie électrique suit avec une grande attention et un brin d'anxiété cette affaire. Si les choses continuent à se développer dans la direction esquissée, la réglementation *ex ante* des tarifs en France pourrait vite être suivie d'une réglementation *ex post* des prix en Allemagne.

Les réseaux de transport de gaz et d'électricité : le bras de fer entre la « 3^e voie » franco-allemande et la Commission européenne

Les réseaux de transport demeurent au centre des réformes des industries du gaz naturel et de l'électricité en Europe. Ils sont soumis à une régulation tandis que les activités amont et aval sont ouvertes à la concurrence. La Commission européenne souhaite accélérer la réorganisation de ces industries. Le « 3^e paquet énergie » lancé le 19 septembre 2007 illustre la volonté européenne de promouvoir la concurrence¹⁴. Au cœur de celle-ci, le réseau de transport occupe

14 « Vers un renforcement des interconnexions énergétiques en Europe », disponible sur Euractiv.fr.

une place stratégique, tout comme la mise en place d'un régulateur, la séparation patrimoniale et la coordination pour les interconnexions. Certains États membres considèrent que la confiance dans les mécanismes de marché est excessive. D'autres affirment que le processus doit être poursuivi et intensifié. Des divergences d'opinions se sont manifestées au sein des 27 pays de l'UE. Le couple franco-allemand apparaît comme le leader de l'opposition.

En vue d'accélérer la libéralisation des marchés européens de l'électricité et du gaz naturel, la Commission européenne laisse deux options aux États membres dans son « 3^e paquet énergie » :

- soit ils obligent les grandes compagnies énergétiques nationales à se défaire de leurs actifs de transport d'électricité et de stockage du gaz afin de séparer ces activités de la production et de la commercialisation d'énergie (« séparation de la propriété¹⁵ ») ;
- soit ils permettent aux entreprises de conserver la propriété de leurs actifs de distribution mais en confiant la gestion à un Opérateur indépendant de système (Independent System Operator, ISO) chargé des décisions relatives aux investissements et à la commercialisation.

La création d'un marché unique européen de l'énergie passe-t-elle nécessairement par le démantèlement d'entreprises intégrées comme EDF et Gaz de France ? Les ministres européens devront répondre à cette question en examinant la proposition de la Commission européenne. Certains États, notamment le Royaume-Uni et la Suède, ont d'ores et déjà mis en œuvre la séparation patrimoniale. La France et l'Allemagne sont fortement opposées à cette proposition car elles restent attachées au lien patrimonial entre la production et la distribution qui, d'après elles, est essentiel pour l'efficacité du système. Elles ont été suivies par un groupe d'États membres suffisant pour former une minorité de blocage, dénommée « le groupe des Huit¹⁶ ».

Ces pays font de nombreux reproches à la proposition de la Commission européenne. Ils craignent notamment que cette initiative n'affaiblisse leurs géants énergétiques nationaux par rapport aux fournisseurs étrangers, comme Gazprom. Cet argument est rejeté par la Commission européenne car il existe une clause de réciprocité dans sa proposition. Cette clause concerne les investissements étrangers et vise à protéger les entreprises européennes d'éventuelles offres d'achat hostiles de la part d'autres entreprises

15 Traduction de l'anglais *ownership unbundling*.

16 Le « groupe des Huit » réunit l'Allemagne, la France, l'Autriche, la Bulgarie, la Grèce, le Luxembourg, la Lettonie et la Slovaquie.

(qui, elles, n'auront pas eu à séparer leurs activités¹⁷). En outre, le « groupe des Huit » juge que la proposition de la Commission européenne ne résout pas le principal problème de la faiblesse des investissements dans les infrastructures et qu'elle remet de surcroît en cause le droit de propriété. Il estime que l'actionnariat des transporteurs n'a aucun lien avec leur indépendance.

Selon l'argumentaire des Huit, il suffit que les régulateurs surveillent correctement le marché pour que la concurrence fonctionne correctement. La Commission européenne prévoit que la maison mère doit fournir à l'opérateur du réseau des « ressources financières appropriées pour les projets d'investissements futurs et/ou le remplacement des outils existants » si le régulateur le demande. La maison mère n'aurait ainsi plus de réel droit de regard sur les investissements. Autre point fortement critiqué : la séparation patrimoniale qui constitue, selon les Huit, une atteinte au droit de propriété. Cet argument a été rejeté par la Commission puisque la seconde option, celle du recours à un gestionnaire indépendant (ISO), est précisément destinée à constituer une alternative à la séparation patrimoniale. Le débat sur cette question souffre de l'absence d'éléments empiriques permettant d'évaluer si l'une de ces organisations est plus efficace que les autres.

En janvier 2008, le groupe des Huit a déposé une proposition alternative appelée « 3^e voie ». Ce projet stipule que la séparation juridique entre le transport et la production suffit à garantir l'autonomie de décision du réseau de transport sans qu'il soit nécessaire d'aller jusqu'à la séparation patrimoniale. Il s'agirait donc d'une séparation structurelle au sein d'une entreprise plutôt que d'un découplage de la propriété. La séparation effective serait assurée par les régulateurs nationaux qui garantiraient la libre concurrence avec l'accès non discriminatoire aux réseaux. Cette solution va à l'encontre même de l'*ownership unbundling* si cher à la Commission européenne. Celle-ci estime que cette « 3^e voie » n'entraîne pas une séparation effective des activités de production et d'approvisionnement des opérateurs de réseaux. Elle ne garantit pas l'indépendance structurelle de la prise de décisions des gestionnaires de réseaux et ne met pas fin aux conflits d'intérêts au sein des entreprises verticalement intégrées.

Les « Huit » constituant une minorité de blocage, les Français et les Allemands sont confiants car la Commission européenne devrait prendre en compte leurs exigences. Un premier pas a été fait par cette dernière en avril 2008 puisqu'elle a proposé un nouveau texte, mais le « groupe des Huit » a préféré rester sur sa proposition de « 3^e voie ». Lors d'un discours au Sénat français en avril 2008, le commissaire Piebalgs a souligné que « la 3^e voie [devait] être renforcée pour être acceptable ». Les dernières tractations entre la Commission et le Parlement européen d'un côté et la France et

17 Cette clause a été baptisée « clause Gazprom » dans les milieux bruxellois.

l'Allemagne de l'autre semblent avoir abouti à un compromis concernant la propriété des réseaux sous des conditions de surveillance renforcées. Le 6 mai 2008, la commission Industrie du Parlement européen a procédé à un premier vote et a rejeté l'alternative franco-allemande à une faible majorité... Dans une salle comble, une majorité écrasante a approuvé l'*unbundling* total, ceux qui ont voté en faveur de « la 3^e voie » étaient presque aussi nombreux que ceux qui s'y sont opposés¹⁸. L'option du gestionnaire indépendant ISO proposée par la Commission européenne a en revanche été abandonnée. Le 18 juin 2008, un vote au Parlement européen est allé dans le même sens.

Les deux visions sont-elles irréconciliables ? *A priori*, personne n'a intérêt au statu quo. La Commission européenne a signalé sa volonté de trouver un compromis mais uniquement à condition qu'une série de clauses strictes soient également adoptées. Elle est apparemment prête à accepter que le producteur puisse rester propriétaire des réseaux si ceux-ci sont gérés par un opérateur indépendant. En l'absence d'un accord avant la fin du mois de juin 2008 (soit avant le début de la présidence française), il est fort probable qu'il n'y ait pas d'accord du tout étant donné les fortes controverses qui entourent certains points et les différences nationales. Une alternative serait la coexistence des deux propositions : celle de la 3^e voie renforcée et celle de la séparation patrimoniale souhaitée par la Commission européenne. Mais peut-être cela ne servirait-il qu'à gagner du temps avant l'*unbundling* total ? Une question reste en suspens : la position de la France. Selon la presse française, Nicolas Sarkozy, qui ne souhaite pas que la présidence française de l'UE soit « polluée » par ce dossier, ne s'opposera pas à « la décision de Bruxelles de séparer la production électrique et les réseaux de transport d'électricité¹⁹ ».

À la surprise générale, l'entreprise allemande E.ON a proposé de céder son réseau de transport. Cette volteface représente une victoire pour la Commission européenne dans le bras de fer qui l'oppose au « groupe des Huit » mené par le couple franco-allemand. Le groupe E.ON applique ainsi le projet de la Commission dit de « séparation patrimoniale ». Pourquoi une entreprise allemande prend-elle ainsi une position en totale contradiction avec celle de son gouvernement ? Elle n'était pas forcée de le faire puisque la résistance du « groupe des Huit » a jusqu'à présent empêché la Commission d'imposer sa proposition. La décision d'E.ON semble être le résultat d'une négociation parallèle avec les autorités européennes en vue d'éviter les poursuites antitrust. En effet, la Commission enquête sur une éventuelle entente concernant les prix en

18 « Libéralisation de l'énergie : les eurodéputés rejettent la proposition franco-allemande », disponible sur Euractiv.fr.

19 E.D.F devrait donc descendre à moins de 50 % dans le capital du Réseau de transport d'électricité (RTE).

Allemagne. Grâce à cette concession, E.ON pourrait éviter une amende et/ou recueillir des fonds pour financer son développement.

En parallèle, le groupe allemand RWE a pris position en faveur d'un réseau européen. RWE lance un appel à la constitution d'un gestionnaire de réseaux de transport (GRT) électrique européen. Celui-ci regrouperait les réseaux allemands, français et ceux du Benelux. RWE est prêt à participer à condition de détenir 50 % des parts dudit réseau. Son objectif aujourd'hui est de se séparer d'un réseau électrique qui coûte cher en maintenance²⁰. Le groupe allemand aurait également donné son accord concernant la cession de son réseau gazier pour mettre fin à la procédure antitrust. À la différence de l'accord conclu par E.ON, c'est la Commission qui a proposé à RWE cette solution.

La chancelière Angela Merkel, mécontente face aux procédés de la Commission européenne, a confirmé que son pays restait fidèle à la « 3^e voie ». Face à ces deux initiatives, Peter Hintze, secrétaire d'État allemand présent à Bruxelles, a également confirmé l'opposition de son gouvernement à la généralisation de la séparation patrimoniale, quand bien même E.ON s'apprêterait à céder son réseau de transport. Cette annonce renforce en tout cas la position de la Commission européenne, selon le commissaire à l'Énergie : « Cela nous encourage à dire que notre proposition est la bonne. J'espère que l'initiative d'E.ON encouragera d'autres entreprises à suivre son exemple. » Quelles sont les implications de cette annonce ? Il est évidemment trop tôt pour se prononcer, mais on peut imaginer que dans la course à la consolidation européenne, de nombreuses compagnies énergétiques vont être intéressées par ces actifs.

Interconnexions et market coupling

Dans le « 3^e paquet énergie », la question de la séparation patrimoniale étant au centre de toutes les discussions, la nécessité de développer des interconnexions est passée relativement inaperçue. L'organisation du réseau de transport en Europe nécessite d'aller au-delà du débat autour du protectionnisme national, comme certains le souhaitent. Pour que l'introduction de la concurrence présente de nombreux avantages, les interconnexions électriques et gazières doivent être améliorées. Ce développement doit permettre de créer un marché unique performant qui est l'un des moyens mis au service de l'objectif européen d'offrir une énergie sûre, durable et compétitive. Selon la Commission européenne, les entreprises verticalement intégrées ne favorisent pas les investissements : les marchés nationaux restent cloisonnés et les interconnexions ne sont pas

20 En Allemagne, l'idée d'une société de réseau unique n'est pas aussi consensuelle qu'il y paraît. Les autres GRT allemands semblent en effet réticents.

financées. La panne de 2003 en Italie ou la panne massive de novembre 2006 qui avait débuté en Allemagne montrent que des solutions urgentes sont nécessaires. Le problème posé est différent d'une industrie à l'autre : le réseau électrique pourrait plus aisément être séparé des activités de production, contrairement au réseau de transport, au stockage et aux terminaux méthaniers de l'industrie gazière.

L'utilisation actuelle des interconnexions ne reflète pas encore l'objectif d'optimisation des systèmes au niveau européen. Deux paramètres sont habituellement à considérer : la différence de prix entre les pays voisins et le tarif d'interconnexion. Il est évident qu'un fournisseur d'un pays « cher » a intérêt à se fournir chez un pays « moins cher » pour autant que le tarif d'interconnexion n'annule pas la différence. Dans l'électricité par exemple, les interconnexions avaient été construites pour les urgences et le secours mutuel. La circulation de l'électricité n'est toujours pas fluide, notamment en raison du manque d'infrastructures. C'est pourquoi une nouvelle philosophie apparaît : construire pour optimiser les systèmes au niveau européen. De nombreuses résistances jouent contre la construction de nouvelles lignes : l'opinion publique, les démarches administratives... Lancée en 2006 par le Groupe des régulateurs européens pour l'électricité et le gaz (European Regulators' Group for Electricity and Gas, ERGEG), le programme « Initiatives régionales » a pour objectif d'améliorer la gestion des interconnexions. Dans le domaine de l'électricité, la France et l'Allemagne sont les pays qui participent au plus grand nombre d'initiatives régionales²¹. Ces coopérations permettent de mettre en évidence les besoins en termes de capacités de chaque côté des frontières. Parmi les résultats de ce programme, on peut notamment citer l'harmonisation de l'allocation par enchère et le développement du couplage.

Dans la perspective de création d'un marché unique, avant d'envisager l'*unbundling*, des actions restent à mener dans le cadre d'une dynamique institutionnelle. Les procédures à l'échelle européenne doivent être harmonisées afin de former un cadre cohérent. Le *market coupling* en est une parfaite illustration. Lancé en novembre 2006 aux frontières France/Belgique et Belgique/Pays-Bas, le nouveau mécanisme d'allocation des capacités d'interconnexion en J-1 se substitue au mécanisme d'allocation de capacité classique par enchères explicites. Tous les acteurs du marché bénéficient, indépendamment de leur pays d'appartenance, de capacités disponibles et optimisées en termes de prix et de volume. Le couplage trilatéral des bourses électriques Belgium Power Exchange (Belpex), Powernext et Amsterdam Power Exchange (APX) est une innovation significative dans l'intégration de l'espace européen de l'énergie électrique, et il constitue l'esquisse d'une

21 Les régions énergétiques sont au nombre de trois pour le gaz naturel et de sept pour l'électricité.

véritable bourse européenne. Le *market coupling* est une approche alternative au *market splitting*. Il consiste à coupler plusieurs places de marché nationales, chacune restant détentrice de ses courbes d'offre et de demande. Le couplage est assuré par un module commun auquel les places de marché communiquent leur courbe d'importations et d'exportations, tandis que les GRT (Elia, RTE et Tennet) transmettent les capacités d'interconnexion.

La France étant structurellement exportatrice (notamment vers la Belgique), les bénéficiaires à court terme devraient être les consommateurs belges qui profiteront de coûts de production plus avantageux. Aujourd'hui, le couplage existe déjà pour trois pays et s'étendra à cinq pays dès janvier 2009 avec l'arrivée de l'Allemagne et du Luxembourg²². À l'échelle des zones couplées, ces mécanismes favorisent l'utilisation des moyens de production les plus performants et ont pour conséquence de lisser les moyennes de prix entre les bourses. En l'absence de congestion, les marchés forment théoriquement une zone de prix unique. La gestion des congestions devient également plus facile : plus le différentiel de prix est important, plus le besoin est élevé et plus les GRT peuvent investir sous le contrôle du régulateur. Dans la dynamique du *market coupling* et de l'*unbundling*, il serait souhaitable, à terme, de créer un réseau commun de transport d'électricité imposant cette séparation patrimoniale et de mettre en place des autorités de régulation nationales fortes.

Quel rôle pour un futur régulateur européen ?

Comme le rappelle la Commission européenne, la mise en place d'un marché unique de l'énergie a pour but de concilier trois objectifs : compétitivité, développement durable et sécurité des approvisionnements. Il faut prendre en compte l'interdépendance de ces trois objectifs. Le manque d'investissements dans les capacités d'interconnexion a fait de celles-ci une ressource rare. Le rôle des interconnexions est d'assurer la sécurité du réseau en mutualisant les capacités à plus grande échelle. Les autorités de régulation nationales ont pour mission de contrôler les règles d'accès aux interconnexions. La Commission européenne a décidé, dès janvier 2006, que l'allocation des capacités d'interconnexion entre la France et ses voisins serait effectuée par le biais d'un mécanisme d'enchères. Malgré cette décision, les projets d'interconnexions se heurtent à des obstacles. La Commission européenne cherche à réduire les différences entre les législations nationales et à faciliter les projets trans-européens. Le « 3^e paquet énergie » entend développer et améliorer la coopération entre les multiples acteurs

22 Des négociations sont en cours avec Nordpool.

mais la diversité des compétences nationales des régulateurs freine le développement des projets transfrontaliers.

En France, selon la Commission européenne, les pouvoirs du régulateur sont insuffisants : il n'a pas les moyens de veiller au développement d'une concurrence effective ni l'autorité nécessaire pour gérer les projets transfrontaliers. Par exemple, les capacités d'interconnexion électriques avec les pays voisins restent insuffisantes pour que se développe une concurrence transfrontalière. Le taux d'interconnexion avec la péninsule ibérique est l'un des plus bas d'Europe. Les interconnexions avec la Belgique et l'Allemagne ne permettent pas encore le développement de marchés régionaux. Pour le gaz naturel, la nouvelle interconnexion Euskadour avec l'Espagne (depuis juillet 2006) et la mise en service fin 2007 d'un nouveau terminal méthanier à Fos Cavaou devraient rendre dominant le flux Sud-Nord. Tout gestionnaire de réseau devrait pouvoir décider de ses investissements sans en référer à la maison mère. Ce n'est pas encore le cas en France pour les investissements importants.

L'intégration des marchés nationaux s'organise essentiellement à l'échelle des régions couvertes par les Initiatives régionales de l'ERGEG. Celles-ci constituent une nouvelle approche. Le couplage, que nous avons évoqué, est un autre exemple des réalisations des Initiatives régionales. Aujourd'hui, le bon fonctionnement du marché européen repose notamment sur celui de réseaux interconnectés dont l'accès est non discriminant. Pour y parvenir, une supervision est nécessaire. La Commission européenne, dans « son 3^e paquet énergie », a proposé la création d'une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER). Si cette dernière est dotée des pouvoirs suffisants, elle pourrait résoudre les questions transfrontalières et examiner les plans d'investissements des gestionnaires de réseaux. L'une des propositions du paquet énergie est de renforcer le pouvoir de l'ERGEG (solution dite ERGEG +), en particulier en ce qui concerne la gestion des échanges transfrontaliers, sans aller jusqu'à l'instauration d'un régulateur européen. Un volet supplémentaire, non moins important, est la question des investissements dans les capacités de production pour les heures de pointe. Compte tenu de la volatilité actuelle des prix, les producteurs hésitent à se lancer, préférant jouer sur des flambées de prix ponctuelles et sur les barrières à l'entrée qui restent considérables, même sur des marchés théoriquement ouverts à la concurrence.

Le véritable enjeu réside dans la création d'un régulateur européen et dans son mode d'interaction avec les régulateurs nationaux et les gouvernements. Cette convergence de point de vue du couple franco-allemand pourrait permettre de réaliser un grand pas vers la construction du marché unique de l'énergie, mais ce n'est peut-être pas aujourd'hui qu'un tel projet sera accepté par la Commission européenne.

Les priorités de la présidence française

Le dossier énergétique : une priorité sur l'agenda européen

Au regard de la prépondérance qu'on lui donne aujourd'hui, il paraît surprenant que la politique énergétique ait été un sujet si longtemps négligé au sein de l'UE. En réalité, ce n'est que depuis très récemment que le secteur énergétique – bien qu'il reste un domaine très sensible pour les États nations – n'est plus jugé comme devant relever exclusivement des compétences nationales. Afin de répondre aux enjeux stratégiques liés à l'énergie, il est même aujourd'hui courant d'appréhender la politique énergétique dans un contexte large, c'est-à-dire européen, et ensuite mondial. Pour les États de l'UE, il s'agit de mettre en place une stratégie commune qui prenne en compte les défis globaux, comme le changement climatique, la croissance mondiale de la demande énergétique et la sécurité énergétique.

Dans ce contexte, depuis 2006, le sujet « énergie » est abordé systématiquement dans toutes les réunions des chefs d'État et de gouvernement à Bruxelles. Un développement rapide s'est imposé en réaction aux crises de l'approvisionnement en gaz et en pétrole russes avec les pays voisins de la Russie. Lors de la réunion du Conseil européen de mars 2006, les États membres ont lancé un appel en faveur d'un rôle plus effectif de l'UE dans la coordination des politiques énergétiques. Il a été décidé, dans un premier temps, de se concentrer sur deux domaines principaux : la dépendance de l'UE vis-à-vis des importations d'énergie primaire et la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Parallèlement, la Commission, chargée de mettre en place une politique européenne de l'énergie, poursuit trois objectifs principaux : garantir la sécurité de l'approvisionnement de l'UE, améliorer la compétitivité des économies des États membres et contribuer à la lutte contre le changement climatique.

Une logique de continuité entre les présidences

Ce dernier point – la politique climatique – a été largement renforcé lors de la présidence allemande de l'UE, qui en a fait l'un des grands thèmes de la politique européenne. En traitant l'énergie et le climat comme des priorités pour 2007, l'Allemagne a donné un coup de pouce important en faveur de l'émergence d'une véritable position européenne sur ce sujet. Pour la première fois, les deux aspects ont été amplement abordés au sein des Conseils européens réunissant les chefs d'État et de gouvernement, c'est-à-dire au plus haut niveau politique de l'UE. Dès lors, Bruxelles a pu s'orienter vers l'établissement d'une véritable « Politique européenne de l'énergie » qui doit poursuivre simultanément les trois objectifs mentionnés plus haut. Le défi est de mener une politique énergétique équilibrée qui soit intégrée dans le cadre plus large des efforts de lutte contre le changement climatique.

Si, par conséquent, le dossier « énergie-climat » fait désormais régulièrement partie de l'ordre du jour politique de l'UE, il n'en demeure pas moins un dossier épineux pour la présidence française : Il faudra en effet négocier les détails des objectifs ambitieux fixés au début de l'année dernière, pendant la présidence allemande. Ces décisions portent sur un triple objectif pour 2020 :

- réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre ;
- faire passer à 20 % de la production énergétique la part des énergies renouvelables et des technologies qui s'y rattachent ;
- améliorer de 20 % l'efficacité énergétique (par rapport au niveau de 1990).

Hormis les sujets politiques automatiquement inscrits à l'ordre du jour de la présidence française par le cadre politique européen, la France, comme tous les gouvernements nationaux assurant la présidence de l'UE, met en avant des thèmes qu'elle considère comme prioritaires et qu'elle souhaite faire avancer pendant les six mois de sa présidence.

Le président Nicolas Sarkozy a défini un programme riche et varié qui désigne « le développement durable et l'énergie » comme l'une des quatre grandes priorités de la France. Avec cette décision, il a non seulement inscrit son agenda européen dans la continuité de celui de la présidence allemande en 2007, mais aussi souligné la nécessité pour l'UE de s'aligner sur les efforts faits dans ce domaine lors des négociations internationales sur la protection du climat.

Une des priorités de la France : énergie et développement durable

La présidence française est placée sous le signe de « l'Europe protection ». Afin de répondre à la demande des citoyens qui veulent une Europe protectrice et « plus forte face à la mondialisation », les objectifs de la France en matière de politique énergétique et climatique sont les suivants :

- la lutte contre le changement climatique ;
- la mise en œuvre du « paquet énergie et climat », avec notamment les discussions sur l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur de l'énergie ;
- la sauvegarde des approvisionnements énergétiques européens.

Chacune à sa manière, ces trois démarches visent à contribuer à l'ambition stratégique de l'Europe qui est d'offrir à ses concitoyens une énergie sûre, bon marché et compatible avec des objectifs écologiques exigeants.

Climat

Sur le dossier climatique, le gouvernement français vise premièrement à parvenir à un accord politique (« paquet climat européen ») à l'occasion du Conseil européen de décembre 2008 et ainsi conclure le programme européen de protection du climat enclenché sous la présidence allemande. Dans leur « déclaration conjointe sur le climat » à l'issue du 9^e Conseil des ministres franco-allemand à Straubing, les deux pays voisins ont souligné leur souhait de travailler étroitement à la conclusion d'un accord politique au Conseil et au Parlement européen sur le paquet énergie et climat proposé par la Commission européenne, en le dotant de l'outil opérationnel nécessaire à la mise en œuvre des engagements pris par la Commission lors du Conseil européen de mars 2007. Selon l'affirmation de la chancelière allemande, Paris pourra compter sur l'appui de Berlin pendant le second semestre 2008.

L'adoption du paquet climatique confirmera l'ambition de l'UE en matière de lutte contre le réchauffement de la planète. Au moment où celle-ci commence à débattre des propositions de la Commission pour mieux lutter contre les émissions de gaz à effet de serre et pour développer les énergies renouvelables, la France s'efforce de conforter le rôle moteur des Européens dans les négociations internationales sur la lutte contre le changement climatique. Un accord qui soit le plus ambitieux possible entre les 27 pays est considéré comme primordial dans le cadre du nouvel accord international sur le climat,

dont la signature est prévue à Copenhague à la fin de l'année 2009. Étant donné le poids dont la France, en tant que grande nation européenne et pays fondateur, pourra user pour influencer sur l'enjeu climatique, il est envisageable qu'elle occupe une position clé dans la politique climatique européenne.

En second lieu, la France devra mettre en route les objectifs européens afin de contrer le risque de délocalisation des activités industrielles européennes vers des pays tiers. Enfin, sachant que la France occupe la deuxième place des pays les plus nucléarisés au monde, il est certain que le président français tentera de promouvoir le rôle du nucléaire et de convaincre ses partenaires du rôle important que ce mode d'énergie peut jouer dans la lutte contre le changement climatique au niveau européen. Il renforcera ainsi un courant déjà existant au sein d'une grande partie des États membres qui sont favorables à un plus grand rôle du nucléaire. À l'égard de l'Allemagne qui, contrainte par ses engagements de politique intérieure, ne peut pas participer au débat actuel sur le nucléaire, Nicolas Sarkozy a souligné que la France « voulait travailler sur le nucléaire de nouvelle génération avec les Allemands ». Ainsi, pour le président français, « l'énergie nucléaire est une solution d'avenir face à l'explosion des prix du pétrole et du gaz²³ ».

Le « paquet énergie et climat » de la Commission en discussion

Concernant l'énergie, ce sont surtout les détails de la mise en œuvre du « paquet énergie et climat » de la Commission européenne du 23 janvier 2008 qui dominent les discussions actuelles et qui poseront problème.

Cet ensemble consiste en quatre mesures : la révision de la directive sur les échanges de quotas d'émissions, la directive sur les énergies renouvelables, la décision concernant le partage des efforts dans les secteurs non soumis aux quotas et la directive relative au captage et au stockage du carbone (CSC). L'Allemagne a annoncé son soutien à la France pour trouver un accord en première lecture avant le renouvellement du Parlement européen en 2009. Depuis que la Commission européenne – chargée de la mise en place de la libéralisation des marchés énergétiques – a dévoilé son paquet, des lignes conflictuelles se dessinent et la France doit se préparer à effectuer un véritable travail de compromis.

S'il n'existe pas encore de vraies politiques énergétiques à l'échelle de l'UE, de nombreuses activités au sein des institutions bruxelloises ont lieu sous l'égide de la Commission et visent principalement à la libéralisation complète des marchés énergétiques

23 Conférence de presse conjointe de Nicolas Sarkozy et d'Angela Merkel à Straubing, Allemagne, le 9 juin 2008, disponible sur France-allemande.fr.

en Europe. Avec le troisième paquet énergétique a été initié un large débat entre les États membres sur la question de la marche à suivre pour assurer le meilleur fonctionnement possible du marché européen de l'énergie. À l'égard notamment de l'*ownership unbundling*, la France et l'Allemagne forment une alliance avec six autres pays européens qui restent sceptiques devant cette mesure de libéralisation accélérée du marché de l'énergie (voir la partie consacrée à la « 3^e voie » franco-allemande).

La France doit donc se préparer à une présidence difficile lorsque se tiendront les négociations autour du « paquet énergie et climat », et ce, d'autant plus qu'étant à la présidence elle devra d'un côté gérer et modérer le processus, et de l'autre défendre ses propres intérêts : une situation paradoxale qui ressemble à celle de l'Allemagne l'an passé. Dans la tradition de l'« axe franco-allemand », la France peut compter sur le soutien de l'Allemagne : c'est ce qu'Angela Merkel a assuré à Nicolas Sarkozy le 9 juin dernier, lors du sommet franco-allemand à Straubing (Bavière).

Un renouveau pour la sécurité énergétique

Au-delà des discussions sur l'amélioration du fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et de la mise en œuvre du « paquet énergie et climat » de la Commission, la sécurité énergétique est à nouveau une priorité de l'agenda de la présidence. Sujet brûlant en 2006, elle semblait, au cours de la présidence allemande, avoir perdu de son importance face à la lutte contre le changement climatique. Elle reste néanmoins un aspect important pour l'Europe. Pour cette raison, et puisque la politique européenne de l'énergie est censée être étroitement liée à la lutte contre le changement climatique, la France s'est aussi fixé comme but de soulever les questions liées à la sécurité du continent en matière d'approvisionnement énergétique.

La France porte donc une triple ambition en vue de l'avènement d'une véritable sécurité énergétique européenne empreinte d'un esprit de solidarité et de responsabilité. Selon la communication présentée au Conseil des ministres le 21 mai 2008 par Jean-Louis Borloo, ministre français de l'Énergie et du Développement durable, elle comporte les éléments suivants :

- la maîtrise de la consommation énergétique : les travaux communautaires, notamment sur la veille des appareils électriques et les ampoules, devront être accélérés. Il s'agit également de s'engager sur l'efficacité énergétique des bâtiments ;
- la constitution, en Europe, d'un espace énergétique unifié : les États membres, dont les intérêts en la matière sont étroitement liés, doivent assurer une circulation fluide de l'énergie en Europe,

recenser les investissements qui sont nécessaires et prévenir ensemble les crises d'approvisionnement ;

- l'émergence d'une seule voix : l'Europe doit trouver un langage commun pour discuter avec les grands pays producteurs, consommateurs et de transit, afin d'en faire de véritables partenaires énergétiques sur le long terme.

Le rapport Mandil pour l'Europe de l'énergie

En complément, les propositions du rapport « Sécurité énergétique et UE » de Claude Mandil, ancien directeur exécutif de l'AIE, soutiennent le programme de la présidence française. Le rapport évoque plusieurs pistes de réflexion sur la sécurité de l'approvisionnement en énergie, un thème qui doit avant tout appeler des réponses internes à l'UE. Parmi ces pistes, on peut citer :

- la nécessité absolue de faire des efforts en matière d'économies d'énergie ;
- la création de mécanismes européens d'urgence en vue d'éventuelles crises d'approvisionnement, la définition d'un rôle pour les régulateurs et la mise en place d'une solidarité énergétique entre les États membres ;
- une véritable coordination entre les gestionnaires de réseaux ;
- une réflexion sur les investissements nécessaires dans les infrastructures énergétiques, qui aideraient à limiter la dépendance envers les importations de gaz ;
- un renouveau des relations énergétiques entre l'UE et les pays fournisseurs, en particulier avec la Russie et les pays de la région caspienne ;
- un dialogue énergétique au niveau mondial avec des partenaires majeurs comme la Chine, l'Inde ou le Brésil.

Même si la France ne met pas ce programme en œuvre jusque dans ses moindres détails, l'effet positif de ce rapport est considérable puisqu'il replace la question de la sécurité des approvisionnements au centre du débat, ce qui permet de faire un pas supplémentaire vers une politique énergétique européenne digne de ce nom.

De même que la France a pesé de tout son poids, il y un an, pour soutenir les efforts allemands, Berlin a promis un soutien total à la présidence. Quels que soient les désaccords entre les deux pays, ni l'un ni l'autre ne peuvent se permettre d'affaiblir l'UE ou de voir leur allié traditionnel en Europe échouer dans ses projets. Alors que l'Espagne et l'Italie doivent faire face à des problèmes de politique intérieure et que le Royaume-Uni continue de soigner son rôle d'outsider, ils ne peuvent pas non plus attendre que d'autres fassent avancer l'UE. Finalement, le constat selon lequel la France et l'Allemagne ont, vis-à-vis de l'UE ainsi que de la politique d'énergie-climat, « une responsabilité particulière en tant que pays meneurs²⁴ » est très simple mais vrai.

24 M. Winter, « Zwei Erste unter vielen Gleichen », Süddeutsche Zeitung, 9 juin 2008.

La lutte contre le changement climatique

Le changement climatique et ses implications sont aujourd'hui une réalité de mieux en mieux connue qui exige un effort urgent et concerté de la part des autorités politiques et des industriels. Les solutions conçues ne devront bien sûr pas se limiter à des mesures nationales mais être envisagées, pour être efficaces, d'un point de vue global. Les pays riches et industrialisés, parmi lesquels figurent la France et l'Allemagne, assument une responsabilité particulière, en tout premier lieu à l'égard de l'objectif de diminution des émissions de gaz à effet de serre. Ils pourraient aussi jouer un rôle de précurseur, montrant par leur programme d'actions aux plus grands pollueurs mondiaux et aux pays émergents l'énorme importance qu'ils accordent à ce sujet. Des efforts seront nécessaires sur le plan national et européen afin de constituer une base solide pour les négociations de l'après 2012, année où le protocole de Kyoto arrivera à son terme. Il s'agit également de garantir aux pays émergents la possibilité de se développer de manière équitable, comme cela fut le cas pour l'Europe au xx^e siècle.

En France comme en Allemagne, on s'accorde sur la nécessité des objectifs à atteindre au sein de l'UE à l'horizon 2020. Conscients que la lutte contre le réchauffement climatique exige un effort commun, les chefs d'État et de gouvernement ont adopté – à l'occasion du Conseil européen du 9 mars 2007 – des positions communes et ambitieuses sur le climat et l'énergie (le triple objectif « 20-20-20 » dont nous avons déjà parlé).

Les politiques climatiques en France et en Allemagne

Le couple franco-allemand soutient activement les ambitions de la Commission et partage la même volonté de lutter contre le changement climatique. Cela se manifeste non seulement à travers un effort de persuasion au sein de l'UE – souvent avec l'appui du Royaume-Uni – mais aussi dans les buts que les deux États se fixent au niveau national.

La France a adopté dès 2005 une loi d'orientation sur la politique énergétique qui fait de la lutte contre le changement climatique une priorité. Concrètement, il s'agit de diviser par quatre les

émissions de CO₂ d'ici 2050, ce qui équivaut à une réduction de 75 % par rapport à 1990. Par ailleurs, à l'initiative du gouvernement français, a eu lieu en octobre 2007 le « Grenelle de l'environnement ». Ce sommet avait pour but de réfléchir aux propositions et aux mesures à prendre immédiatement ou à plus long terme. Ainsi, le groupe de travail portant sur le climat a identifié l'augmentation de l'efficacité énergétique – notamment dans les secteurs les plus consommateurs d'énergie que sont les transports et le bâtiment – comme l'aspect le plus important.

Il faut toutefois souligner qu'étant donné l'importance de l'énergie nucléaire en France, ce pays demeure parmi les États de l'UE qui enregistrent le taux moyen d'émission de CO₂ par habitant le plus faible. De plus, le contexte politique autour de cette question est extrêmement différent de celui qui règne en Allemagne.

Dans le même ordre d'idée que le « Grenelle » français, la chancelière Angela Merkel a réuni, lors de trois sommets énergétiques, les responsables politiques ainsi que des représentants d'industries de l'énergie, du secteur scientifique et des organisations non gouvernementales. Le but était de définir les éléments de la stratégie allemande en la matière. Il en a résulté un « paquet intégré pour l'énergie et le climat » (IEKP). Ces objectifs s'appuient sur les décisions du gouvernement prises le 24 août 2007 à Meseberg, qui prévoient que l'Allemagne double ses efforts afin de parvenir, d'ici à 2020, à une réduction de 40 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990. Les points forts du programme envisagé sont : une taxation plus élevée sur les véhicules personnels à forte consommation, une réglementation plus stricte en termes d'économies d'énergie et une exploitation plus importante des énergies renouvelables, avec en particulier le renforcement de l'énergie éolienne. Afin d'atteindre ces objectifs, 14 projets de loi ont été adoptés dans les domaines de l'efficacité énergétique, des biocarburants, du transport et des énergies renouvelables. Dans ce cadre, il faut surtout mentionner la révision de la loi sur les énergies renouvelables selon laquelle, d'ici 2020, l'Allemagne devra être en mesure d'augmenter substantiellement la part de ces énergies dans la production d'électricité (elle devrait passer de 13 % actuellement à 25 %-30 % en 2020).

Climat et énergie figurent donc parmi les sujets politiques pour lesquels les relations bilatérales entre la France et l'Allemagne atteignent un niveau élevé de coopération et notamment, plus concrètement, au sein du Conseil franco-allemand de l'environnement. Cette rencontre annuelle des ministres de l'Environnement, qui a été créée en 1989, a pour fonction d'harmoniser les politiques environnementales des deux pays, de discuter bilatéralement des problèmes et de coordonner les positions. Le Conseil franco-allemand a aussi pour objectif de lancer des initiatives communes en ce qui concerne les questions internationales sur l'environnement.

Intérêts convergents ou divergents dans la lutte contre le changement climatique

Les politiques climatiques de la France et de l'Allemagne montrent clairement que le réchauffement de la planète est un sujet politique prioritaire pour les deux pays. En ce qui concerne les instruments et mesures nécessaires pour atteindre le but commun, il est par contre moins évident de prédire quelle voie les deux partenaires choisiront. En Allemagne notamment, les détails de la mise en œuvre sont moins clairs que les objectifs affichés.

L'Allemagne, particulièrement « volontariste »

La politique environnementale allemande tire sa particularité de deux caractéristiques principales. En premier lieu, il existe un large consensus autour des objectifs à atteindre, ce qui facilite l'adoption de mesures efficaces pour lutter contre le changement climatique. En second lieu, l'Allemagne fait preuve d'un volontarisme politique qui étonne ses partenaires européens : ses objectifs, comme la réduction des émissions de 40 % (ce qui représente le double de la moyenne envisagée dans l'UE et le taux le plus haut comparé aux autres pays en Europe) sont très ambitieux.

Cette impression est renforcée par le fait que l'Allemagne tient beaucoup à se donner une image de précurseur parmi les pays industrialisés, et ce bien que sa décision de mettre fin à l'énergie nucléaire l'isole de plus en plus en Europe. Certes, l'objectif de lutte contre le changement climatique est clair, mais les moyens pour y parvenir le sont moins. Ils font même l'objet d'une controverse au sein de la classe politique allemande, notamment en raison du rôle que le nucléaire – en tant qu'énergie faiblement émettrice de CO₂ – pourrait jouer dans le futur. Pour la France, ce rôle est déjà clairement établi, mais il n'est pas question de contester la décision de l'Allemagne de remplacer le nucléaire par les énergies renouvelables à long terme, même si cela empêche *a priori* d'envisager une stratégie franco-allemande sur ce type d'énergie, déjà considéré comme étant la solution d'avenir en France. On note pourtant que, le 9 juin 2008, le président français a déclaré que la France « voulait travailler sur le nucléaire de nouvelle génération avec les Allemands ». La décision d'une coopération sur cette question dépendra donc des arbitrages internes en Allemagne.

Le choix des énergies renouvelables

Alors qu'en France il est plutôt question de veiller à l'application stricte des lois actuelles, le voisin allemand, lui, n'hésite pas à lancer des initiatives novatrices. L'objectif concernant la réduction de 40 % des émissions de CO₂ en est un exemple. Le poids énorme que l'on attribue depuis longtemps au développement des énergies renouvelables en Allemagne en est un autre tout aussi important.

L'Allemagne semble d'autant plus volontariste qu'elle se tourne vers les énergies renouvelables non seulement en vue de tenir des engagements climatiques mais aussi pour assumer un choix de société, celui d'une alternative, sur le long terme, à l'énergie nucléaire.

En conséquence, les énergies renouvelables ont un avenir très prometteur, et ce grâce à un niveau d'exploitation en constante hausse : avec une augmentation de leur part dans la consommation énergétique allemande – elle est passée de 2,6 % en 2000 à 6,6 % aujourd'hui –, l'objectif que le gouvernement avait fixé pour 2010 est, de fait, déjà atteint. Que ce soit sur le moyen ou sur le long terme, les plans d'action énergétiques misent sur une augmentation significative de la part des énergies renouvelables, laquelle pourrait aller jusqu'à 50 % en 2050. À cet égard, les aérogénérateurs, qui font partie du paysage de l'Allemagne du Nord, montrent que les Allemands sont déjà prêts à accepter les conséquences contraignantes que ce choix politique peut aussi impliquer.

La France : moins volontariste, mais ambitieuse à l'échelle internationale

La France est également une nation ambitieuse en matière de climat. Il est pourtant nécessaire d'ajouter un bémol à ce constat. Dans les conclusions du « Grenelle », si l'on appelle certes à une série d'actions volontaristes qui viennent en complément des efforts actuels, il est cependant moins probable que l'on dépassera en France l'objectif européen qui fixe à 20 % la réduction des émissions de CO₂. Cela s'explique par le choix du nucléaire qui y fournit environ 80 % de l'électricité. Ainsi, les chiffres d'aujourd'hui ne diffèrent pas de manière significative de ceux de 1990, année de référence. D'une certaine manière, continuer à réduire les émissions de CO₂ exigerait des efforts plus grands et constituerait donc un choix politique plus difficile à défendre en France qu'ailleurs.

Cela pourrait également expliquer la volonté française de porter le débat sur la scène internationale en soutenant la mise en place d'une politique climatique européenne, voire internationale – à l'instar de l'Allemagne ou du Royaume-Uni. L'obtention d'un accord global après 2012, qui se fonderait sur les acquis du protocole de Kyoto, est considérée comme indispensable pour contenir le réchauffement planétaire sous le seuil maximum tolérable de deux degrés. Dans ce contexte, la France va promouvoir l'adoption des mesures du « paquet énergie et climat », idéalement dans le cadre de sa présidence, ou au plus tard avant l'été 2009 (quand les élections parlementaires européennes auront lieu), et ce, afin de préparer le mieux possible les négociations internationales sur le climat qui se tiendront à la fin de l'année 2009 à Copenhague.

En Europe, le tandem franco-allemand fonctionne

Finalement, il y a tout de même des exemples qui montrent que le couple franco-allemand dispose d'un très fort potentiel de coopération, même quand il s'agit de s'accorder sur des dossiers difficiles, tel le projet particulier de la Commission européenne visant à réduire les émissions de CO₂ des voitures à 120 g/km en moyenne. Contraignant pour les constructeurs automobiles en France, en Italie et en Allemagne qui devraient abaisser le niveau de CO₂ émis par leurs véhicules, ce projet pèserait en particulier sur l'industrie automobile allemande, car celle-ci est majoritairement spécialisée dans la construction de gros modèles, plus lourds et donc plus polluants que les petites voitures fabriquées en France ou en Italie.

Au début de la discussion, en 2007, les deux pays avaient des positions très éloignées sur ce plan, mais, après des mois de querelles, Paris et Berlin ont réussi à s'entendre sur les termes d'un compromis, de sorte que le dossier pourra être présenté pendant la présidence française. Le compromis franco-allemand propose un assouplissement général des dispositions (cependant nettement en deçà des objectifs de la Commission européenne). On s'attend à ce que Paris et Berlin réussissent à convaincre les 25 autres membres de l'UE de l'intérêt d'une telle avancée : un compromis franco-allemand serait alors adopté en tant que directive de l'UE.

Le gaz provenant de la Russie : positions française et allemande

Depuis la crise pétrolière de 1973, la sécurité de l'approvisionnement énergétique est l'une des principales préoccupations des États européens. Bien que l'attention se soit essentiellement portée sur les risques liés au pétrole, l'actualité récente s'est pourtant davantage concentrée sur le gaz. En janvier 2006, l'Allemagne a ainsi subi un fléchissement de ses importations pendant deux jours en raison des coupures décidées par Gazprom, la compagnie nationale russe, vis-à-vis de l'Ukraine. En parallèle, alors que la consommation européenne de gaz ne cesse de croître, la production intérieure ne cesse dans le même temps de diminuer. En 2006, la Russie représentait 40 % des importations européennes de gaz, un combustible de plus en plus stratégique. Ainsi, l'UE doit maintenir des importations croissantes de gaz naturel tout en faisant face aux tensions géopolitiques inhérentes aux relations internationales avec les pays producteurs, et ce dans un contexte général défavorable de hausse des prix des matières premières. Jusqu'à présent, les Européens n'ont pas consenti à l'abandon de leur souveraineté : les enjeux leur semblent trop importants, au regard des intérêts nationaux, en matière de dépendance énergétique et de contrôle de leurs ressources.

La question centrale qui se pose est l'évolution du partenariat entre l'UE et la Russie. Deux axes sont alors à étudier :

- la nature précise de la relation entre l'UE et la Russie dans le cadre du dialogue énergétique bilatéral ;
- la possibilité, pour certains États membres, de négocier des accords avec la Russie en l'absence d'un consensus.

Dans ce cadre, quelles sont les positions de l'Allemagne et de la France ? La présidence française de l'UE a-t-elle un rôle à jouer alors que celle de l'Allemagne en 2007 n'a pas été un succès en matière d'énergie ?

La situation gazière de l'Union européenne

Le gaz naturel dans le bilan énergétique

Lorsque l'on regarde la consommation d'énergie primaire de l'UE en 2006, la part du gaz naturel est de 24 %²⁵. Cette part a fortement augmenté depuis 1973 et varie en fonction des différents États membres qui n'ont pas tous le même bouquet énergétique. Par exemple, en France, le gaz naturel ne représente que 15 % des consommations d'énergie primaire contre 22,7 % en Allemagne²⁶. Les ressources naturelles, l'histoire et la culture sont différentes selon les pays et expliquent la place des différentes énergies dans les bilans énergétiques. La production européenne de gaz, essentiellement celle du Royaume-Uni et des Pays-Bas, est en déclin et devrait être divisée par deux d'ici à 2020. Alors qu'elle couvrait 43 % des besoins en 2005, la production gazière autochtone ne devrait plus en assurer que 25 % en 2030. Les importations progressent donc rapidement et la dépendance de l'UE²⁷ vis-à-vis du gaz passerait en 2030 à 75 %. En 2006, l'UE a importé 62 % de ses besoins en gaz naturel (contre 82 % pour le pétrole).

Dans ce contexte, le rôle de la Russie est d'une importance capitale. L'évolution des relations avec la Russie ne peut être appréhendée qu'en analysant le point de vue des deux parties : il convient de réfléchir à ce que représente l'UE pour la Russie et inversement. En 2006, un quart de l'énergie consommée en Europe provenait déjà de la Russie, soit 46 % des importations européennes. Ces importations transitent à 80 % par le réseau de pipelines ukrainiens. Le reste des importations en provenance de Russie rejoint l'Allemagne en passant par la Biélorussie et la Pologne.

Les autres importations européennes de gaz proviennent de Norvège (27 %) et d'Algérie (20 %), mais aussi du Nigeria et du Qatar dans des proportions moindres. Ces chiffres masquent des différences importantes entre les pays (voir tableau 4). Certains pays comme la Grèce, la Finlande, la Bulgarie et la Lituanie importent plus de 95 % de leur consommation en gaz naturel de Russie. D'autres pays membres importent peu ou pas de gaz russe, comme la Belgique, le Luxembourg, l'Espagne et la Grande-Bretagne. Aujourd'hui, la difficulté du dialogue avec la Russie réside donc principalement dans la notion de sécurité de l'approvisionnement qui diffère selon les États membres.

25 Voir Epp.eurostat.ec.europa.eu, consulté en mai 2008.

26 Voir Ag-energiebilanzen.de et site de l'Observatoire de l'énergie, Industrie.gouv.fr, données 2007 consultées en mai 2008.

27 Livret vert 2006 de la Commission européenne disponible sur Ec.europa.eu. La dépendance énergétique totale de l'Union européenne à 25 passera de 56 % en 2006 à 65 % en 2030.

Tableau 4. Part des importations gazières en provenance de Russie
(2005)

| Pays | Pourcentage |
|----------------------------------|-------------|
| Slovaquie, Finlande, pays Baltes | 100 |
| Grèce | 86,8 |
| Tchécoslovaquie | 80,8 |
| Autriche | 73,4 |
| Hongrie | 63,4 |
| Pologne | 50,2 |
| Allemagne | 36 |
| France | 26,8 |
| Italie | 26 |

Source : D. Finon, C. Locatelli, « L'interdépendance gazière de la Russie et de l'UE. Quel équilibre entre le marché et la géopolitique ? », *Cahier de Recherche LEPII*, série EPE, n°41, décembre 2006, disponible sur <web.upmf-grenoble.fr>.

Avec 30 % des réserves mondiales connues, la Russie est le premier producteur de gaz naturel. L'entreprise semi-publique Gazprom²⁸ produit 94 % du gaz national. Gazprom représente à elle seule quelque 8 % du produit intérieur brut (PIB) du pays et 20 % des impôts russes. Dans le nord de son territoire, la Russie possède un immense potentiel de développement gazier. Or on doute que Gazprom ait les moyens financiers et techniques nécessaires. En effet, l'essentiel de la production gazière domestique est consommé en Russie à des prix très bas²⁹ qui couvrent à peine les coûts de l'entreprise. Pour pouvoir financer le développement de gisements (par exemple Jamal, Chtokman et Sakhaline), Gazprom doit être rentable et dégager des excédents. Les exportations vers l'Europe représentent le principal apport financier. Elles sont assurées par Gazprom grâce au monopole que l'entreprise exerce sur l'accès au réseau et les exportations. Ces exportations vers l'Europe assurent près de 70 % des revenus de l'entreprise russe alors qu'elles ne représentaient, en 2005, qu'un peu moins de 30 % de sa production. Elles sont donc déterminantes pour le financement du budget russe.

L'Union européenne est le principal partenaire économique de la Russie : en 2006, plus de 60 % des recettes liées aux exportations russes provenaient de l'énergie, dont la plupart sous forme d'exportations vers l'Europe. La Russie ne peut absolument pas se permettre, si elle veut poursuivre sa forte croissance et bénéficier pleinement de sa rente énergétique, de se priver du marché européen. En effet, 78 % des exportations russes de gaz naturel sont à destination de l'Europe (et 90 % pour le pétrole). Autrement dit, 75 % des revenus liés aux exportations dépendent du marché

28 Gazovaia Promichlenost, soit « industrie gazière ».

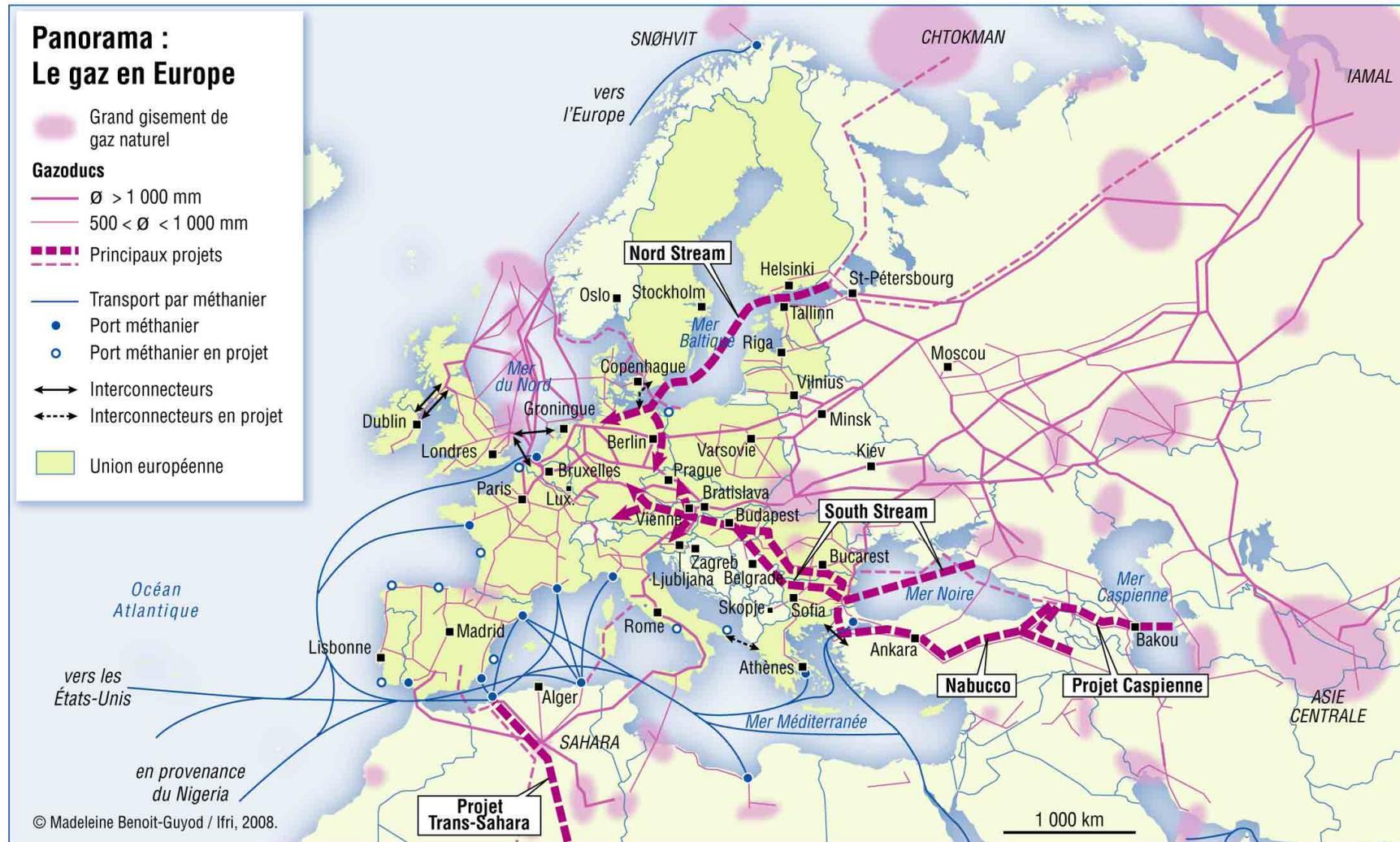
29 Malgré des hausses récentes, les tarifs russes sont 40 % moins élevés qu'en Europe.

européen et plus de 76 % des investissements étrangers proviennent de l'Europe. De même, pour les compagnies européennes, il n'est pas possible de se désintéresser de la Russie...

Face à la flambée des prix des hydrocarbures et aux conflits gaziers à répétition entre la Russie et l'Ukraine (principal pays de transit), l'UE a fait de la réduction de sa dépendance envers le gaz russe une priorité de sa politique étrangère. Le contrôle des voies d'approvisionnement revêt alors une importance stratégique. À noter que 62 % du gaz consommé en Europe traverse au moins une frontière (contre moins de 10 % pour l'électricité). Aujourd'hui, les principaux gazoducs entre la Russie et l'UE sont :

- les deux gazoducs originaux de Koursk et d'Ostrogojsk, qui se rejoignent en Transnitrie pour alimenter le sud de l'Europe de l'Est ;
- les trois gazoducs traversant l'Ukraine : Soyouz, Progress et Ourengoï-Oujgorod (170 milliards de mètres cubes par an (Md m³/an) ;
- le gazoduc Jamal-Europe reliant la Sibérie occidentale à l'Europe via la Biélorussie (le gazoduc dispose d'un débit de 170 Md m³/an mais il n'est utilisé qu'à hauteur de 110 Md m³/an) ;
- le gazoduc Blue Stream, de la mer Noire vers la Turquie (8 Md m³/an).

Carte 1 : Carte des gazoducs et des projets en Europe



Source : S. Nies, *Gaz et pétrole vers l'Europe. Perspectives pour les infrastructures*, Paris, Ifri, « Études », série « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie », tome 4, 2008.

La délicate question des projets de gazoducs

Les projets de gazoducs destinés à approvisionner l'UE en gaz naturel soulignent la complexité de la situation énergétique. La relation avec la Russie se situe au centre des débats. L'UE doit s'assurer que les principaux flux gaziers qui lui sont destinés, et qui proviennent principalement de Russie, ne sont pas progressivement détournés. Deux projets entre la Russie et des pays européens sont actuellement en cours de développement :

- Nord Stream, gazoduc russo-allemand³⁰ dont le conseil de surveillance est présidé par l'ancien chancelier allemand Gerhard Schröder, passera sous la mer Baltique pour relier directement l'Allemagne à la Russie (55 Md m³/an, opérationnel dès 2011) ;
- South Stream, gazoduc russo-italien³¹, qui transitera par la mer Noire avant de relier la Bulgarie et la Hongrie (30 Md m³/an, opérationnel dès 2013) pour se diviser en deux branches : l'une vers le Nord-Ouest (Autriche) et l'autre vers le sud (Grèce et Italie).

Le lancement de ces deux projets permet à certains pays européens et à leurs champions nationaux de nouer des partenariats de longue durée avec le géant russe Gazprom. Toutefois, il ne permet pas à l'UE de diversifier son portefeuille de fournisseurs. Ces deux projets renforceront plutôt la position dominante de Gazprom sur le marché européen, l'entreprise profitant du manque d'unité de l'UE sur ce sujet. En effet, Gazprom a « marqué des points » dans la concurrence des gazoducs en signant des accords individuels avec six États membres de l'Union, provoquant ainsi des tensions avec les pays restants.

En parallèle, deux autres projets, non russes, sont également en cours de développement (initialement prévus pour diversifier les sources de gaz et pour contourner la Russie) :

- White Stream, qui reliera le Turkménistan, la Géorgie et l'Ukraine en passant sous la mer Caspienne et la mer Noire. Il pourra alimenter l'Europe du Sud avec du gaz provenant d'Asie centrale ;
- le projet Nabucco, initié par Bruxelles, qui passera par la Turquie pour acheminer du gaz d'Asie centrale directement vers l'Europe. Ce projet regroupe

30 Trois sociétés ont signé un accord : BASF, E.ON et Gazprom.

31 Après sa défaite aux élections en Italie, Romano Prodi a refusé la présidence de South Stream que lui proposait Alexeï Miller.

six sociétés : l'allemande RWE, l'autrichienne OMW, la turque Botas, la bulgare Bulgargaz, la hongroise Mol et la roumaine Transgaz. Il pourrait devenir la quatrième source d'approvisionnement de l'Europe avec 30 Md m³/an, soit 7 % de la demande gazière en 2010.

Souvent présenté comme un concurrent de South Stream (même capacité et même itinéraire), Nabucco serait en fait complémentaire, comme l'indique la Commission européenne. Le problème porte bien plus sur la viabilité du projet Nabucco que sur la concurrence avec South Stream. La forte croissance de la demande en gaz créerait en réalité de la place pour les deux projets. Néanmoins, l'origine du gaz transitant par Nabucco pose plus de difficulté. À l'heure actuelle, seulement 3 Md m³/an seraient disponibles à partir de 2015 pour transiter depuis l'Azerbaïdjan par Nabucco. Mais aucun accord définitif ne semble signé à ce jour. Certains envisagent même de négocier avec Gazprom et de transporter du gaz russe. L'idée de raccorder South Stream à Nabucco afin d'alimenter ce dernier en gaz fait aussi son chemin... Ces deux options annuleraient la raison d'être initiale de Nabucco, qui était de diversifier les approvisionnements gaziers.

La division au sein de l'UE au sujet des projets de gazoducs prouve que les Européens ne parlent pas d'une seule voix. À la grande surprise communautaire, des pays moteurs du projet Nabucco se sont retrouvés du côté de South Stream en échange de projets de contrats avec Gazprom (comme l'Autriche, la Hongrie, la Serbie, etc.). L'échec de Nabucco doit-il être considéré comme un échec de la politique énergétique commune ?

Pendant ce temps, d'autres pays consommateurs viennent concurrencer l'Europe pour accéder aux mêmes sources de gaz naturel. Un autre projet de gazoduc allant du Turkménistan vers l'Asie est en effet en développement. Outre le marché européen, Gazprom et le gouvernement russe affichent une volonté de diversifier les débouchés à l'exportation vers des pays d'Asie et les États-Unis. Ces stratégies à long terme représentent une rupture avec la stratégie actuelle. Depuis plus d'un an, les Européens ont approché de nombreux grands pays producteurs : partenariat énergétique avec l'Azerbaïdjan, accord avec le Kazakhstan, reprise des relations avec l'Algérie et l'Irak³²... Mais la Russie négocie également avec l'Algérie³³, la Libye et le Nigeria alors que l'UE voyait ces pays comme des sources de diversification. Le développement rapide du marché du gaz naturel liquéfié (GNL) brouille encore un peu plus les

32 L'Union européenne et l'Irak ont également signé un important contrat gazier en 2008. Selon le communiqué de la Commission, le gouvernement irakien s'est engagé à livrer à l'Union européenne 5 Md m³ à partir du gisement d'Akkas. De son côté, l'Union européenne allouera une aide à l'Irak afin que le pays remette en état ses infrastructures énergétiques.

33 La Russie et l'Algérie ont signé en 2006 une alliance portant en partie sur une coopération dans le secteur du gaz naturel liquéfié (GNL).

pistes. Finalement, on peut s'attendre, dans le meilleur des cas, à une situation où tout le monde traite avec tout le monde.

Le dialogue entre l'Union européenne et la Russie

Lancé en 2000, le dialogue énergétique bilatéral entre l'UE et la Russie a pour objectif de sécuriser l'accès de l'Europe aux réseaux gazier et pétrolier russes. Il prend aujourd'hui la forme d'un « Accord de partenariat et de coopération » (ACP) actuellement en renégociation. Ce dialogue repose sur une interdépendance croissante : l'UE cherche à obtenir une sécurité d'approvisionnement et la Russie à garantir ses investissements étrangers et à assurer ses débouchés. L'Union européenne avait jugé, lors du « Plan Prodi », qu'elle avait intérêt à accroître ses approvisionnements en provenance de Russie pour s'assurer des livraisons régulières. À l'époque, Romano Prodi avait même parlé de doubler les volumes pour que Gazprom subviene à 40 % des besoins énergétiques européens. Or, depuis, de nombreux incidents ont eu lieu : crises ukrainiennes, reprise en main complète du secteur énergétique par le gouvernement russe, arrêt des investissements des compagnies occidentales en Russie³⁴, etc.

Le sommet de mai 2007 entre l'UE et la Russie pendant la présidence allemande n'a pas été une réussite. Il n'a pas permis d'ouvrir les négociations en vue d'un nouvel accord de partenariat et de coopération au sein duquel l'énergie pourrait tenir un rôle important. Le dialogue avec la Russie souffre d'une série de relations bilatérales détériorées au sein de l'UE. L'embargo russe sur les importations de viandes polonaises, le conflit sur l'approvisionnement pétrolier de la Lituanie et la querelle avec l'Estonie au sujet du déplacement de la statue du *Soldat de bronze* sont autant de facteurs qui, en 2007, ont entraîné l'échec des négociations.

Avec l'élection de Dimitri Medvedev, les Européens ne doivent pas se faire d'illusions quant à l'avenir de leurs relations énergétiques avec la Russie. En effet, malgré leurs espoirs et le ton quelque peu différent du nouveau chef d'État russe, les choses restent figées. Désigné par Vladimir Poutine pour lui succéder à la présidence, D. Medvedev avait été nommé en 2002 à la tête du conseil d'administration de Gazprom. Jamais les liens entre le géant russe et le pouvoir politique n'auront été aussi étroits. Gazprom devrait continuer sa stratégie qui est d'aller au-delà de son rôle actuel de principal fournisseur d'énergie de l'Europe. L'entreprise russe a pour but de contrôler les moyens de transport du gaz naturel vers l'Europe de l'Ouest et également d'acquérir une position de distributeur pour avoir accès aux consommateurs finals. Les efforts de Gazprom pour

34 La loi encadre l'accès des investisseurs étrangers aux secteurs dits stratégiques.

prendre le contrôle de la chaîne de valeur complète de l'approvisionnement énergétique de l'UE sont évidents³⁵.

Gazprom a consolidé sa stratégie de descente en aval qu'elle développe depuis plus de dix ans³⁶. Un certain nombre d'accords conjoints avec E.ON³⁷ et ENI ont ainsi été signés sur de nouveaux projets d'infrastructures gazières. Une récente proposition de la Commission vise à introduire une clause de réciprocité pour empêcher des entreprises énergétiques étrangères verticalement intégrées (comme l'est Gazprom en Russie) de posséder une participation majoritaire dans les réseaux de distribution d'énergie de l'Union européenne. Cette clause, déjà appelée « clause Gazprom », ne facilitera pas le dialogue entre l'UE et la Russie. Elle fait même l'objet d'une controverse au sein de l'Union dont certains pays membres ont conclu des accords bilatéraux avec la Russie. Le débat n'est donc pas clos.

La relation entre l'Allemagne et la Russie

L'Allemagne et la Russie affichent, dans une certaine mesure, des positions complémentaires et des intérêts convergents. Le partenaire le plus important de la Russie au sein de l'UE est et restera l'Allemagne. Les liens sont étroits au niveau industriel, relayés par une multiplicité de canaux entre les sociétés des deux pays et encouragés par bon nombre de dirigeants politiques. Pour les Russes, la proximité avec l'Allemagne permet un ancrage au sein de l'Europe.

À l'échelle mondiale, l'Allemagne est le deuxième importateur de gaz naturel après les États-Unis : elle ne produit que 18 % du gaz qu'elle consomme à partir de ses gisements en mer du Nord. Elle importe l'essentiel de ses besoins en gaz et en pétrole de Russie, qui couvre environ 20 % de l'ensemble de sa consommation énergétique primaire³⁸. L'Allemagne est consciente que sa dépendance énergétique extérieure ne fait que croître, et notamment vis-à-vis de Gazprom.

Après les incidents du début de l'année 2006, la rencontre entre Angela Merkel et Vladimir Poutine en avril 2006 a marqué une réelle évolution des relations entre les deux pays en vue de renforcer leur partenariat. Plusieurs accords ont été signés avec Gazprom : par exemple, en avril 2006 avec BASF pour Wingaz et en juillet 2006 avec E.ON. Durant la crise pétrolière entre la Russie et la Biélorussie

35 L'objectif annoncé de Gazprom est de contrôler 10 % du marché français et britannique d'ici 2010.

36 Gazprom a déjà pris des participations dans les marchés aval en Allemagne, en Autriche, en Estonie, en Lettonie, en Lituanie, au Royaume-Uni, mais également, dans une moindre mesure, en France, en Grèce, en Italie et aux Pays-Bas.

37 Gazprom prévoit plusieurs nouveaux projets importants en Allemagne, notamment une grande centrale alimentée au gaz naturel dans le nord du pays construite dans le cadre d'une entreprise commune avec E.ON.

38 Le gaz importé de Russie permet de chauffer un foyer sur deux en Allemagne.

en 2007, la chancelière allemande a néanmoins fait remarquer que l'Allemagne ne pouvait se rendre dépendante d'un seul fournisseur.

La position allemande vis-à-vis des approvisionnements russes est aujourd'hui ambivalente. Certains estiment que la dépendance accrue à l'égard de la Russie est un risque et qu'il vaudrait mieux que l'Allemagne diversifie ses fournisseurs. D'autres jugent au contraire qu'une relation plus étroite et privilégiée avec la Russie ne présente aucun danger. Le projet Nord Stream illustre ce courant de pensée et permettrait à l'Allemagne d'être directement « raccordée » au réseau de gaz russe. L'idée principale est de sécuriser les approvisionnements allemands. Le projet ne fait pas l'unanimité, pas plus en Allemagne qu'en Europe. Alors que les négociations entre l'UE et la Russie sur le nouveau partenariat énergétique sont bloquées, les trois pays Baltes et la Pologne ont écrit à la Commission européenne en juillet 2007 pour dénoncer le projet russo-allemand d'un gazoduc dans la mer Baltique. Le tracé contourne la Biélorussie, la Pologne, l'Ukraine et le pays Baltes qui, jusqu'alors, étaient traversés par les gazoducs venant de Russie. Selon ces pays, Berlin chercherait volontairement à écarter ses partenaires européens pour ne pas avoir à négocier avec eux des tarifs de transit. Ces pays affichent une position paradoxale : d'un côté, ils reprochent à la Russie d'utiliser l'approvisionnement énergétique comme une arme géopolitique ; de l'autre, lorsque Moscou décide de contourner leurs territoires, ils se sentent comme dépossédés de leur valeur géopolitique. Il appartiendra aux politiques allemands de donner des garanties à leurs voisins orientaux prouvant que Nord Stream peut réellement contribuer à la sécurité des approvisionnements de toute l'Europe.

La relation entre la France et la Russie

Contrairement à l'Allemagne, la France importe son gaz de Norvège (31 %), de Russie (25 %) et d'Algérie (26 %) dans des proportions relativement équivalentes³⁹. Par conséquent, la situation gazière française comporte des risques plus diversifiés. La France demeure néanmoins un partenaire important aux yeux de la Russie mais elle n'est pas une priorité. La France est intéressée par la mise en place de partenariats pour accéder aux ressources énergétiques alors que depuis 2006 la Russie refuse les investisseurs étrangers. Après la première rencontre entre Nicolas Sarkozy et Vladimir Poutine lors du G8 en juin 2007, Total et Gazprom ont signé un accord sur le gisement de Chtokman (juillet 2007).

Pour les opérateurs français, Gazprom est un partenaire historique et fiable. Le géant russe et Gaz de France ont signé un accord prolongeant l'approvisionnement de la France en gaz russe jusqu'en 2030. Ce contrat représente environ 2 Md m³/an et permet ainsi à

39 Puis des Pays-Bas (12 %) et du Royaume-Uni (5 %). Source : Cedigaz.org, consulté en mai 2008.

Gazprom de fournir 20 % du gaz de l'entreprise française. En outre, Gaz de France recevra 2,5 Md m³/an dès 2010 par le gazoduc Nord Stream. Gazprom, qui ambitionne d'étendre ses activités à l'ensemble de la filière gazière en Europe va pouvoir vendre jusqu'à 1,5 Md m³/an directement aux clients finals français. La filiale du géant russe Gazprom implantée en France contrôle 1 % du marché français de gaz naturel et compte actuellement dans le pays uniquement des clients industriels.

La diplomatie et l'économie sont étroitement liées et les engagements politiques de l'UE peuvent jouer en faveur ou non de l'engagement des multinationales sur les projets de gazoducs. En septembre 2007, Gaz de France et RWE avaient exprimé leur volonté d'investir dans le projet Nabucco. C'est l'Allemand RWE qui a finalement remporté la mise. La Turquie a mis son veto à l'entrée de Gaz de France dans le consortium Nabucco Gas Pipeline International, notamment en raison des positions françaises sur le génocide arménien et sur l'entrée de la Turquie dans l'Union européenne. Depuis, Gaz de France poursuit l'étude d'autres projets de gazoducs en Europe... et notamment South Stream avec Gazprom.

La sécurité énergétique sera, selon le gouvernement, l'une des priorités de la présidence française de l'UE. Le Premier ministre avait commandé à Claude Mandil, ancien directeur de l'AIE, un rapport de propositions que nous avons déjà évoqué. M. Mandil invite l'UE à ne pas se poser en « donneuse de leçons » mais à négocier avec la Russie. Il parle également du développement de terminaux méthaniers en mer Baltique pour diversifier les fournisseurs de gaz⁴⁰. En parallèle, l'achèvement du marché interne de l'énergie devrait permettre de renforcer les solidarités entre les pays membres⁴¹.

Dans un texte de clôture du Sommet de Bruxelles en 2007, les dirigeants des États membres ont rappelé l'importance qu'ils attachent au renforcement de la sécurité énergétique de l'Europe et de ses membres. Ils avancent qu'une analyse stratégique de la politique énergétique sera présentée en 2008 par la Commission européenne dont l'objectif est de la faire approuver par les dirigeants au printemps 2009. Ceux-ci expriment également leur volonté de voir les États membres s'exprimer d'une seule voix en matière de politique énergétique extérieure, alors que de grands pays comme la France ou l'Allemagne⁴² sont souvent accusés de négocier séparément avec Moscou. Depuis 2006, certains États membres, ainsi que la Commission dans son Livre vert, appellent à la mise en place d'un acheteur unique pour les contrats à signer avec la Russie. Les Français ont

40 Claude Mandil indique également qu'il conviendrait d'augmenter les parts des énergies nucléaires et renouvelables et d'améliorer l'efficacité énergétique.

41 J.-M. Bezat, « Pétrole : les pays émergents consomment toujours plus », Le Monde, 22 avril 2008, disponible sur Lemonde.fr.

42 Les acheteurs allemands, français et autrichiens ont réitéré leurs accords d'approvisionnement avec Gazprom en signant des contrats sur 15 à 25 ans.

donc une voie toute tracée pour retrouver une politique extérieure plus créatrice.

Création d'un marché binational : l'entrée réciproque de nouveaux acteurs dans les marchés du gaz et de l'électricité allemand et français

Le jeu des acteurs énergétiques depuis l'ouverture à la concurrence est au centre des préoccupations des autorités européennes. À la fin des années 1990, le mouvement de concentration en Europe rappelait l'expérience des États-Unis. Depuis maintenant cinq ans, la vague de consolidations intéresse de plus en plus la Direction générale de la concurrence (DG Concurrence) en raison de la formation d'un oligopole européen gaz-électricité dans le cadre de contacts multi-marchés. Les risques de collusion, bien connus dans d'autres secteurs, sont à envisager, comme le prévoit déjà la Commission européenne. Les enquêtes réalisées par les autorités de la concurrence remettent en question les stratégies en cours ainsi que les transformations du paysage énergétique européen dans lequel les groupes allemands et français tiennent une place prépondérante.

Les différentes phases stratégiques dans le paysage énergétique européen

La libéralisation du marché européen de l'énergie à la fin des années 1990 a modifié l'organisation industrielle de ces secteurs. L'évolution des structures a remis en question les comportements des entreprises énergétiques traditionnelles. Contraints de s'adapter à de nouvelles règles du jeu, les opérateurs historiques ont dû apprendre à rester ou à devenir compétitifs face à l'entrée de nouveaux acteurs sur leur marché domestique. L'introduction de la concurrence a modifié aussi bien les structures que les stratégies de ces entreprises.

L'évolution des comportements des firmes peut être divisée en plusieurs phases :

- le développement à l'international dès la fin des années 1990 vers l'Amérique du Nord, l'Amérique du Sud et même vers l'Asie ; les compagnies européennes ont alors connu des échecs les obligeant

quelques années plus tard à céder leurs actifs à des prix inférieurs aux prix d'achat⁴³ ;

- la diversification sectorielle au début des années 2000, avec l'apparition de la notion de *multi-utilities* au sens large, qui englobe les télécommunications, l'eau, la gestion des déchets, etc. ;
- le recentrage que l'on observe actuellement, aussi bien sur le plan géographique – recentrage sur l'Europe – que sur celui des activités, avec la convergence gaz-électricité, les compagnies choisissant de proposer une offre conjointe.

Ces différentes phases stratégiques expliquent l'hyperconcurrency des secteurs du gaz naturel et de l'électricité jusqu'en 2002. Puis, les opérateurs ont mis en place une concurrence « multi-marchés ». Depuis 2003, une stabilisation collective du marché européen s'opère avec de nouvelles sphères d'influence et la création d'un oligopole européen. La recomposition du paysage énergétique n'est néanmoins pas terminée. Depuis 2007, une nouvelle vague de concentrations est observable (Enel-Endesa, Suez-Gaz de France, etc.). Cette consolidation pourrait être modifiée par le retour au patriotisme économique et les enquêtes de la Commission européenne.

L'enquête sectorielle de la Commission relative au secteur de l'énergie⁴⁴, publiée en février 2006, a identifié de sérieux dysfonctionnements au sein des marchés énergétiques. Dans sa proposition de septembre 2007, la Commission a mentionné que certains obstacles étaient liés à :

- un fort taux de concentration, favorisant quelques entreprises dominantes ;
- un degré d'intégration verticale élevé ;
- une fragmentation du marché européen suivant les frontières des pays.

Depuis quelques années, les enquêtes de la DG Concurrence se multiplient. Les autorités européennes veillent au respect du développement de la concurrence. Par exemple, les livraisons de gaz naturel via MEGAL⁴⁵, qui appartient à E.ON et Gaz de France, sont au cœur de l'enquête de la Commission européenne. Motif : ces deux

43 Voir notamment la politique d'EDF au Brésil et en Argentine.

44 « Enquête menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003 sur les secteurs européens du gaz et de l'électricité (rapport final) », COM(2006)851, disponible sur Eurlex.europa.eu.

45 « L'UE prend des mesures énergiques contre les géants gaziers français et allemand », 12 juin 2008, disponible sur Euractiv.com.

compagnies sont soupçonnées de s'être préalablement concertées pour se répartir le marché. L'ouverture de cette enquête correspond aux objectifs de la Commission européenne qui cherche à éliminer les entraves à la libéralisation. La Commission a également ouvert une enquête sur le groupe EDF et Electrabel⁴⁶, la filiale belge de Suez : ces sociétés sont soupçonnées d'avoir introduit des obligations d'achat exclusif à long terme dans certains de leurs contrats.

Les principaux groupes allemands et français

Le groupe allemand E.ON

Le groupe allemand E.ON⁴⁷ a pris une dimension européenne en 2003 avec le rachat du groupe Ruhrgas et le développement de ses activités hors d'Allemagne. E.ON est sans conteste le premier groupe énergétique européen. Sa stratégie consiste clairement à être présent sur l'ensemble des chaînes de valeur énergétiques (production électrique, production de gaz naturel, *trading*, commercialisation...) en prenant en compte les contraintes environnementales et la sécurité d'approvisionnement. Ses axes stratégiques sont :

- le renforcement de sa position en France, qui est un marché sur lequel E.ON a eu des difficultés à se développer ;
- l'essor de sa position en Scandinavie – où il détient 55,3 % du capital du suédois Sydkraft – par le biais d'une tentative d'achat d'une partie du capital du norvégien Statkraft ;
- le développement de ses activités en Europe de l'Est : en Hongrie via Edasz, en Pologne et en Roumanie via Distrigaz Nord, etc. ;
- le renforcement de sa présence en Russie, avec une participation de 65 % dans le capital de Gazprom Neft, la mise en place d'une coentreprise avec STS, la création d'E.ON Russia Power, etc.

Wulf Bernotat, président d'E.ON, a engagé son groupe dans un double mouvement. D'une part, il vend des actifs en Allemagne afin de mettre fin aux investigations de la Commission européenne. D'autre part, il veut renforcer sa présence dans les pays européens,

46 « Énergie : la Commission ouvre une nouvelle enquête sur EDF », 27 juillet 2007, disponible sur Euractiv.fr.

47 E.ON est née en 2000 de la fusion entre Veba et Viag, créées en 1920 et privatisées dans les années 1960 et 1980. Pour en savoir plus sur le groupe, consulter Eon.com.

notamment dans ceux où la demande croît plus vite qu'en Allemagne (par exemple en Espagne⁴⁸).

Le groupe français Électricité de France (EDF)

Le groupe français EDF⁴⁹, leader européen de l'électricité, affiche de nouveaux objectifs dans le cadre de la restructuration des marchés : il souhaite conserver ses acquis français, se diversifier dans le gaz naturel⁵⁰ et recentrer ses activités sur l'UE. Les positions d'EDF les plus significatives en Europe sont :

- la France ;
- le Royaume-Uni, avec sa filiale EDF Energy qui est le cinquième fournisseur du pays et possède 10 % du marché britannique ;
- l'Allemagne, où EDF détient 45,01 % des parts d'EnBW⁵¹, qui est le troisième énergéticien du pays avec 5 millions de clients pour le gaz et l'électricité ;
- l'Italie, où EDF détient 51,58 % du capital d'Edison, qui est le deuxième acteur sur le marché de l'électricité et le troisième sur celui du gaz naturel.

À noter qu'EDF est peu présente en Espagne⁵² et en Belgique en comparaison du reste de l'UE.

Les challengers RWE et Gaz de France

Le challenger principal d'EDF et d'E.ON est RWE, leader historique de la production d'électricité en Allemagne⁵³ (RWE fut fondé en 1898). Cette compagnie distribue de l'électricité, de l'eau, du gaz naturel aussi bien en Europe qu'en Amérique du Nord. Ses orientations stratégiques sont : une plus grande intégration verticale

48 E.ON a acheté le groupe espagnol Energi E2 Renovables Ibéricas, spécialisé dans les énergies renouvelables.

49 L'entreprise EDF est née en 1946 avec la nationalisation et le regroupement des entreprises françaises de production, de transport et de distribution électrique. C'est aujourd'hui une société anonyme dont une partie du capital est ouverte aux investisseurs privés. Pour en savoir plus sur le groupe français, consulter Edf.com.

50 En février 2008, EDF a signé un accord avec le groupe Gas Natural pour un contrat d'approvisionnement en GNL de 4 Md m3 dès 2009 à raison de 1 Md par an. Cet accord complète les prises de position du groupe dans le secteur du GNL ainsi qu'en Espagne.

51 EnBW : Energie Baden-Württemberg AG.

52 L'intérêt d'EDF pour Iberdrola, quatrième groupe électrique européen, a pris un tour politique. Avec un partenaire local, l'entrée d'EDF serait plus facile. Le patron d'Iberdrola a saisi la Commission européenne pour qu'elle condamne la volonté de l'État français de protéger EDF. Les ambitions du groupe français sur le marché espagnol ne sont pas récentes. Suite à l'hostilité du gouvernement espagnol marquée par le décret « anti-EDF » de 1999 visant à bloquer les droits de vote d'entreprises publiques et monopolistiques étrangères, la prise de participation d'EDF au sein de Hidrocantábrico a été annulée.

53 Voir Rwe.com.

sur la chaîne de valeur énergétique, un recentrage sur la convergence gaz-électricité et une présence européenne renforcée (que le groupe considère comme une priorité). Le marché français ne représentait pas une part importante de ses activités. En 2008, RWE a mis en place la plus grande ferme d'éoliennes. Au cours du premier trimestre 2008, le groupe a procédé à d'importants achats de quotas européens (soit dix fois plus que sur la même période un an auparavant). Ces achats soulèvent de nombreuses interrogations chez les spécialistes. RWE annonce une quasi-division par deux de son bénéfice net au 1^{er} trimestre 2008. Il voit fuir ses clients – *idem* pour E.ON – avec plus de 240 000 désabonnements en trois mois.

Le groupe gazier français Gaz de France⁵⁴ produit, transporte, distribue et commercialise du gaz, de l'électricité et des services auprès de 14,7 millions de clients (particuliers, entreprises, collectivités). D'une envergure inférieure à celle d'EDF, Gaz de France est, en Europe, le premier réseau de distribution de gaz naturel, le plus long réseau de transport de gaz naturel à haute pression (géré et exploité par GRTgaz, filiale de transport en France de GDF), il possède la deuxième capacité de stockage de gaz naturel et l'un des portefeuilles d'approvisionnement en gaz les plus diversifiés d'Europe. La stratégie de Gaz de France est de devenir un opérateur multi-énergies de taille significative en Europe, ce qui va être possible grâce à sa fusion avec Suez.

L'actualité de la fusion GDF-Suez mériterait sans doute que l'on s'y attarde un peu plus...

La présence réciproque des groupes énergétiques en Allemagne et en France

La présence des compagnies allemandes en France : le cas d'E.ON

Après un véritable feuilleton qui a duré de septembre 2005 à avril 2007, un accord a été conclu entre E.ON, Enel et Acciona sur le démantèlement de la compagnie espagnole Endesa⁵⁵. Au printemps 2007, E.ON a finalement accepté de retirer son offre sur le premier électricien ibérique, laissant la voie libre à Enel et Acciona (qui possèdent déjà 46 % du capital du groupe espagnol). En Espagne, E.ON n'a pas tout perdu puisqu'il hérite de Viesgo, la filiale locale d'Enel, qui détient plus de 2 300 MW de capacité de production et alimente plus de 600 000 clients en électricité dans le nord du pays. E.ON ré-

54 Voir Gazdefrance.com.

55 P. Pogam, « E.ON et Enel s'entendent pour dépecer l'Espagnol Endesa », 3 avril 2007, disponible sur Lesechos.fr.

cupère également les intérêts détenus par Endesa en France, en Italie, en Turquie et en Pologne. Au total, la valeur de ces actifs s'élève à 10 Md €. Cela signifie que le premier énergéticien européen est devenu, fin juin 2008, propriétaire de la Société nationale d'électricité et de thermique (SNET), troisième producteur français d'électricité.

Cette opération représente une opportunité quasi inespérée pour E.ON qui n'était jamais parvenu jusque-là à prendre position de façon significative sur le marché français de l'électricité. Dès 2002, E.ON était pourtant actif en France au travers de Ruhrgas. Avec la reprise d'Endesa France, le groupe allemand va devenir le troisième producteur d'électricité et un commercialisateur non négligeable grâce aux centrales de la SNET. La flambée des cours des matières premières, la baisse des tarifs réglementés d'accès aux réseaux pèsent pourtant sur les bilans des groupes allemands. Les compagnies allemandes s'emploient actuellement à assurer leur croissance externe plutôt qu'à investir massivement en interne où l'on se méfie du charbon et où l'on refuse le nucléaire.

Les compagnies françaises en Allemagne : le cas d'EDF

Le groupe français EDF est présent et actif en Allemagne depuis plusieurs années au travers d'EnBW dont il détient 45,01 % du capital. Ainsi, il possède une partie du troisième acteur énergétique allemand. Cette entrée en Allemagne avait à l'époque fait grand bruit. En effet, le groupe français était accusé par plusieurs gouvernements européens, compagnies énergétiques et même par la Commission européenne d'être protégé sur son marché domestique. Parallèlement, EDF restait très actif à l'international, achetant tous les actifs qu'il pouvait en dehors de la France. Aujourd'hui, le groupe français est présent sur trois terrains : en Espagne où il convoite Iberdrola, au Royaume-Uni où il s'intéresse à British Energy⁵⁶ et en Belgique où il veut reprendre Distrigaz à Suez.

Cette stratégie déplaît à bon nombre de ses concurrents qui déclarent ne pas pouvoir lutter à armes égales : EDF est protégée car la loi d'août 2004 oblige l'État français à détenir au moins 70 % du capital d'EDF⁵⁷. Cette remarque n'est pas nouvelle et date des années 2000, quand EDF a racheté Edison⁵⁸. Les critiques à l'encontre d'EDF viennent également d'Allemagne où les groupes énergétiques sont régulièrement soupçonnés par l'Office anti-cartels de l'UE. Wulf Bernotat dénonce volontiers les « compagnies inopéables » et sou-

56 British Energy exploite la plupart des centrales nucléaires au Royaume-Uni. EDF Energy détient déjà 10 % du marché britannique. Il pourrait s'allier à Centrica pour acquérir les 35 % de British Energy détenus par l'État. Le Premier ministre Gordon Brown est favorable à l'arrivée d'un investisseur doté d'un grand savoir-faire nucléaire.

57 L'État français détient aujourd'hui 84,9 % du capital d'EDF.

58 Par mesure de rétorsion, le gouvernement italien avait limité à 2 % les droits de vote d'EDF au sein d'Edison, critiquant la fermeture du marché français.

haite un marché européen plus ouvert, notamment en France. En Belgique, la prise de contrôle de Distrigaz⁵⁹ par EDF ne manquerait pas de soulever des critiques à l'encontre de l'hégémonie française. Le Premier ministre Guy Verhofstadt a pour sa part indiqué en février 2008 qu'il ne voyait aucun intérêt à passer d'un monopole à un duopole, « et certainement pas un duopole français ».

Depuis plusieurs mois, les rumeurs laissent entendre que Nicolas Sarkozy aurait demandé à Angela Merkel si Berlin opposerait son veto à une OPA d'EDF sur RWE (deuxième électricien allemand). En prenant le contrôle de RWE, EDF deviendrait un acteur majeur en Allemagne et renforcerait sa présence au Royaume-Uni, où RWE fournit déjà de l'électricité avec Npower⁶⁰. La question de l'actionnariat au sein de RWE et d'EnBW est extrêmement compliquée pour les collectivités, à l'instar des relations franco-allemandes au sujet de la présence de Siemens au sein d'Areva... La prise de contrôle de RWE dégraderait le bilan carbone du groupe EDF car la société allemande est l'un des plus mauvais élèves d'Europe en raison de son parc de centrales au lignite.

En revanche, une OPA réussie sur Iberdrola consacrerait le mariage du leader mondial du nucléaire et du leader mondial de l'éolien, deux énergies sans CO₂. En juin 2007, EDF et EnBW ont conclu un accord avec la compagnie allemande IVG Immobilien pour stocker du gaz naturel à Etzel dès 2010. Cet accord symbolise une nouvelle étape dans la stratégie gazière européenne d'EDF. À noter que Gaz de France est aujourd'hui également présent sur toute la chaîne gazière en Allemagne, depuis l'exploration et la production jusqu'à la distribution. GDF détient en particulier une participation de 31,6 % au sein de Gasag qui dessert plus de 700 000 clients dans les Länder de Berlin et de Brandebourg⁶¹.

D'autres entreprises européennes comme Enel ou Vattenfall vont s'associer. Les restructurations en cours ainsi que les interventions des autorités conduisent aujourd'hui à la constitution d'une nouvelle organisation des marchés. Cette dernière prend la forme d'un oligopole composé de firmes présentes sur les différents marchés nationaux avec une frange concurrentielle. Le marché européen du gaz et de l'électricité est partagé entre les monopoles historiques, acteurs principaux détenant la plus grande part de ce marché, et des acteurs secondaires qui sont dominants sur d'autres marchés. La rencontre entre ces acteurs devient plus politique et réveille parfois le protectionnisme national. Néanmoins, les considérations nationales ne devraient pas prendre le pas sur l'efficacité collective de l'organisation des marchés en Europe, la sécurité de l'approvi-

59 Suez a l'embarras du choix parmi les offres déposées pour le rachat de Distrigaz : EDF, E.ON, ENI, Iberdrola, Nuon/Dong et SPE/Centrica. Distrigaz contrôle 81 % du marché de gros du gaz en Belgique et a une longue expérience de la chaîne du GNL.

60 Voir Npower.com.

61 Gaz de France va prendre 49,9 % dans la Stadtwerke de Leipzig (SWL).

sionnement, les incitations à investir, les innovations et les objectifs communautaires en matière d'énergie et de climat.

Le rôle du couple franco-allemand dans l'organisation de l'espace énergétique européen

Ce choix intervient à un moment important et potentiellement décisif pour la formulation d'une politique européenne de l'énergie⁶². Le 3^e paquet législatif sur les marchés de l'énergie du 19 septembre 2007 et le « paquet énergie et climat » du 23 janvier 2008 ont dessiné les contours d'un débat dont l'issue fixera les structures du secteur énergétique en Europe pour les deux prochaines décennies. Le « paquet énergie et climat » a réitéré quelques orientations principales de la politique européenne, notamment le triple objectif suivant : la réduction de 20 % des gaz à effet de serre, l'augmentation de 20 % de l'efficacité énergétique et le passage à 20 % de la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique. Quoique la logique économique demande de se limiter au seul objectif de la réduction des gaz à effet de serre et de laisser le marché décider des moyens les plus aptes à le réaliser, le triple objectif « 20-20-20 » a désormais développé sa propre dynamique politique dont la trajectoire semble difficile à infléchir.

Les choses sont différentes en ce qui concerne l'organisation concrète des marchés de l'électricité et du gaz, sujet du troisième paquet de mesures législatives. Ce dernier contient trois volets principaux :

- la séparation patrimoniale (*unbundling*) de la gestion des réseaux de production ;
- le renforcement de la coordination entre les régulateurs européens en vue de la création d'un espace européen de régulation ;
- depuis peu, la mise en place de « tarifs sociaux » en période de hausse importante des prix de l'énergie (voir également la partie « Le secteur de l'électricité et la question des réseaux de transport »).

⁶² Plusieurs éléments de cette conclusion figurent également dans l'édito du programme Énergie de l'Ifri d'avril 2008 disponible sur Ifri.org.

Sur tous ces points, la situation est encore ouverte, mais il est clair que seul un compromis entre les instincts libéraux de la Commission et les réserves émanant d'une large partie des pays membres pourra gagner les faveurs d'une majorité solide.

C'est dans le domaine de la sécurité des approvisionnements que la situation est encore plus ouverte, au point que même les contours d'une future politique européenne dans ce domaine sont difficiles à cerner. Deux questions majeures se profilent pourtant : la nature précise des relations entre l'Europe et la Russie, qui devrait être formulée dans un nouvel accord-cadre (dont les lignes générales seront également à négocier sous la présidence française) et la possibilité pour une partie des pays membres – en l'absence d'un consensus général – d'avancer plus vite que d'autres pays pour créer des conditions d'investissement plus favorables dans les technologies nucléaires.

Les enjeux sont de taille. Dans ce contexte, la réaffirmation du couple franco-allemand qui se dessine serait le meilleur espoir pour faire de la présidence française un succès dans le domaine de l'énergie. Quoique l'axe Paris-Berlin semble parfois un peu s'essouffler, les intérêts communs des deux partenaires historiques dans le domaine de l'énergie priment largement sur les différences d'appréciation de quelques points de détail.

La France et l'Allemagne partagent surtout une vue commune concernant la responsabilité réciproque qu'entretiennent la société civile et le monde politique avec le monde économique et industriel. Tout le monde est aujourd'hui d'accord sur un point : le temps des champions nationaux est révolu. Pourtant, la France et l'Allemagne sont plus que jamais d'accord sur le fait que l'énergie n'est pas une matière première comme les autres et que la nécessité de créer un marché européen unique doit s'accompagner de contrepoids et de garde-fous politiques. Elles s'opposent ainsi à la vision quelque peu simpliste – pour des raisons techniques autant que politiques – de la Commission en matière d'énergie.

Les difficultés récentes auxquelles s'est heurtée l'initiative franco-allemande en faveur d'une « 3^e voie » dans la gestion des réseaux, suite à l'annonce surprise d'E.ON de vendre son réseau et la récente prise de position de RWE en faveur d'un réseau européen, ne doivent pas distraire les politiques des deux côtés du Rhin. Après maintes tergiversations des uns et des autres, le compromis final se rapprochera de l'idée de la « 3^e voie », c'est-à-dire d'un désengagement partiel des opérateurs sous des conditions régulatrices renforcées, sauf qu'il n'y sera faite aucune référence à l'initiative franco-allemande, trop peu libérale pour le goût du jour.

Le véritable enjeu est ailleurs. Au cours des prochains mois, le couple franco-allemand devra poser les bases d'une gouvernance européenne dans le secteur de l'énergie. Celles-ci consistent en :

- la création d'un régulateur européen et la définition de son mode d'interaction avec les régu-

lateurs nationaux et les gouvernements des pays membres ;

- la désignation d'interlocuteurs compétents pour les partenaires extérieurs de l'Union qui préfèrent négocier pays par pays, non seulement pour des raisons de tactique commerciale mais aussi à cause du vide criant qui règne au niveau européen ;
- l'établissement de règles du jeu en vue de créer des mécanismes d'incitation en faveur des technologies souhaitables mais handicapées dans des marchés libres à cause de leur structure de coût, c'est-à-dire des contrats à long terme pour l'énergie nucléaire et des subventions pour les énergies renouvelables.

C'est un programme lourd mais non dépourvu de chances de succès. Paradoxalement, les quelques divergences qui séparent la France et l'Allemagne sur des points de détail (par exemple sur la question du nucléaire) crédibiliseraient leur approche commune aux yeux de leurs partenaires européens. Les progrès se réalisent lorsqu'une situation mûrement réfléchie est suivie d'une action ciblée et puissante. Une initiative franco-allemande en faveur d'une vraie gouvernance européenne dans le secteur de l'énergie aurait toutes les chances de conduire la politique énergétique de l'UE à sa prochaine étape.