

TRIBUNE LIBRE

Cécile Maisonneuve, directrice du centre énergie à l'Institut français des relations internationales (Ifri)



L'énergie en Europe : orgueil et préjugés

« *Lead by example* » : tel était l'ambitieux mot d'ordre de l'Union européenne en 2007 alors qu'elle adoptait sa nouvelle politique énergie-climat supposée conduire à une politique énergétique moins émettrice de CO₂, accroissant la sécurité d'approvisionnement de l'Union à des coûts raisonnables préservant sa compétitivité.

Cinq ans plus tard, les prétentions européennes ont été balayées par quatre lames de fond : une crise économique d'une brutalité et d'une ampleur comparables à celles des années 1930; la révolution des hydrocarbures non conventionnels aux États-Unis qui fait mentir tous les discours sur le *peak oil*; l'échec des différents *rounds* de négociations internationales en vue de la conclusion d'un accord global sur le climat; et le printemps arabe qui rappelle, entre autres, la fragilité de certaines sources d'approvisionnement. Ce changement rapide et profond du paradigme énergétique mondial met en lumière les contradictions et incohérences jusqu'alors latentes des politiques énergétiques et climatiques suivies en Europe, qui pourraient aboutir au résultat inverse de leurs objectifs initiaux.

Si le contrat est jusqu'alors rempli en ce qui concerne la réduction des émissions de CO₂ – la crise n'y est pas pour rien et, au vu du grand retour du charbon, on peut se demander jusqu'à quand... –, les plus grandes incertitudes pèsent quant à la capacité des politiques suivies aujourd'hui, tant aux plans nationaux qu'au niveau communautaire, à assurer la sécurité et la compétitivité des systèmes énergétiques dans l'Union, notamment dans l'électricité. Est en cause l'architecture même du système, qui fait coexister d'une part des mécanismes de marché avec des politiques qui se développent hors du marché, d'autre part des logiques nationales de plus en plus fortes avec une dynamique communautaire qui poursuit de multiples objectifs.

Ainsi, le développement spectaculaire des énergies renouvelables, qui bénéficient de subventions publiques et d'un accès prioritaire au réseau électrique, conduit à d'importantes surcapacités qui font baisser le prix de l'électricité sur les marchés de gros. Dans le même temps, du fait de l'intermittence de ces sources d'énergie, en l'occurrence éolienne et solaire, les centrales thermiques alimentées au gaz, qui doivent prendre la relève lorsqu'il n'y a plus de vent et/ou de soleil, fonctionnent à la fois moins longtemps et de manière plus hachée, ce qui en affaiblit la rentabilité tout

en accroissant leur taux d'attrition. Certaines centrales à gaz combiné de dernière technologie sont ainsi mises sous cocon. Couplée à un effondrement du marché des ETS (*emissions trading scheme*, système d'échange de quotas d'émission), cette situation favorise le recours au charbon qui est aujourd'hui la source la plus compétitive sur le marché et la plus abondante, la révolution des gaz non conventionnels aux États-Unis ayant libéré des quantités massives de charbon américain pour les marchés export. Selon le World Resources Institute, *think tank* washingtonien, pas moins de 69 centrales à charbon devraient être construites dans les pays européens, soit une puissance installée quasiment égale à la capacité du parc nucléaire français...

En termes d'investissements à venir dans de nouveaux moyens de génération d'électricité non subventionnés, la baisse du prix de l'électricité sur les marchés de gros envoie un signal prix négatif : qui voudrait investir dans des centrales thermiques appelées à fonctionner très en-dessous de leur seuil de rentabilité? Les dysfonctionnements actuels conduisent à une situation totalement paradoxale : alors même que la part croissante des énergies intermittentes dans la production d'électricité n'a jamais autant requis l'existence de moyens de production thermique pour prendre la relève, l'investissement dans de tels moyens de production n'a jamais été aussi peu attractif. Chaque État est ainsi conduit à réagir dans l'urgence pour garantir la continuité de la génération d'électricité – d'où les démarches en ordre dispersé des États membres pour mettre en place des mécanismes de capacité –, avec le risque d'aboutir, dans quelques années, à des capacités redondantes au plan européen.

La situation est d'autant plus préoccupante que la baisse des prix de gros de l'électricité ne bénéficie pas aux consommateurs : le développement des énergies renouvelables est coûteux, des investissements doivent être faits dans les centrales existantes, sans compter la nécessaire modernisation des réseaux. C'est bien davantage vers une hausse des prix que l'on s'oriente. Quant aux politiques d'efficacité énergétique, thème qui semble faire consensus, il faut rappeler que, dans le domaine industriel comme chez les particuliers, elles ne créent de la croissance et de l'emploi que si les bénéfices tirés des économies d'énergie réalisées sont supérieurs au coût des investissements qui les ont produites. *In fine*, la politique qui devait conduire à davantage de compétitivité

pour l'économie et de sécurité d'approvisionnement pourrait aboutir précisément au résultat inverse.

Préoccupante en elle-même, dans la mesure où l'énergie représente une part importante des coûts de production de l'industrie – jusqu'à 50 % des coûts totaux dans le cas des industries électro-intensives –, la situation énergétique de l'Union européenne l'est plus encore comparée à celle de son premier partenaire commercial, les États-Unis. La révolution des hydrocarbures non conventionnels – elle bat son plein en matière gazière et ne fait que s'amorcer en matière pétrolière – conduit précisément les États-Unis à accroître leur sécurité énergétique, leur compétitivité voire à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre dans la production d'électricité du fait de la substitution du charbon par le gaz – on notera cependant que la baisse des émissions de gaz à effet de serre des centrales électriques des États-Unis de 4,6 % sur la seule année 2011 ne permet pas de tirer de conclusions structurelles. L'économie américaine bénéficie ainsi d'un prix du gaz trois fois moindre qu'en Europe, profitant du même coup d'une source d'énergie et d'une matière première abondante et peu chère. La révolution énergétique américaine est en passe de se doubler d'une (nouvelle) révolution industrielle : le pays phare de la révolution des nouvelles technologies développe à nouveau les anciennes. L'industrie du raffinage y est florissante tandis que les investissements se multiplient dans le secteur pétro-chimique.

La révolution énergétique américaine est une bonne nouvelle pour les entreprises multinationales du secteur pétrolier et para-pétrolier tant sur le plan technique – le retour sur expérience américain profite à l'ensemble du secteur, y compris dans le domaine conventionnel – qu'économique. Elle l'est également pour les industries lourdes, notamment dans la chimie, qui peuvent réorienter leurs investissements de l'autre côté de l'Atlantique. Mais elle est catastrophique pour les implantations industrielles européennes qui subissent à la fois la concurrence américaine et des coûts de l'énergie croissants.

Saisir l'opportunité de cette nouvelle donne énergétique rendue possible aux États-Unis par l'innovation technologique et le niveau des prix du pétrole signifie aussi que l'Europe doit se remettre au travail sur la définition de sa politique énergétique. La politique énergie-climat a été pensée et conçue avant l'échec de Copenhague, avant les printemps arabes, avant la crise économique et avant que n'explode la révolution non conventionnelle. Cela signifie qu'il nous faut résoudre trois dilemmes et tordre le cou à un préjugé : le premier dilemme entre lutte contre le changement climatique et sortie de crise. L'Union européenne peut-elle toujours prétendre jouer un rôle de *leader* dans la lutte contre le changement climatique ? L'extrême difficulté consistant à réconcilier les positions divergentes entre pays émergents et pays développés et, au sein de ce dernier groupe, d'amener les États-Unis à accepter des contraintes internationales ne peut être résolue que par un *leadership* puissant. L'Union européenne est un grand acteur économique mais elle n'est pas perçue

comme telle, affaiblie par la crise économique, et dispose d'une puissance diplomatique toujours faible. Sa capacité à influencer sur les négociations climatiques mondiales doit donc venir de ses actions. Or le système de marché de permis d'émissions est moribond et en passe de devenir l'anti-modèle pour tous les pays qui veulent aborder par le marché le problème des émissions de gaz à effet de serre. Le récent vote du Parlement européen contre la proposition de la Commission de réformer ce système envoie également un autre message qui affaiblit la position volontariste de l'Union : la lutte contre le changement climatique, perçue comme un problème lointain, bute sur la brutalité et l'ampleur de la crise économique. Il est donc essentiel de remettre sur pied un système permettant de donner un prix au CO₂ qui soit compatible avec le redressement de l'économie européenne, sans quoi la politique européenne du « *lead by example* », déjà sérieusement écornée, ne sera plus qu'un slogan. Et ne parlons pas de la contradiction fondamentale qui existe entre développer les énergies renouvelables sans indicateur de prix du CO₂.

Un deuxième dilemme se pose entre marché et mécanismes régulés. Ce débat n'est pas nouveau mais c'est en ce moment que l'on assiste au choc entre la politique de libéralisation des marchés, qui fut longtemps le credo absolu et unique de la Commission européenne, et un mouvement de re-régulation. Le cas du Royaume-Uni est à cet égard très éclairant : après avoir totalement dérégulé son marché de l'électricité et du gaz pendant l'âge d'or du gaz de mer du Nord, il met actuellement en œuvre une politique très pragmatique destinée à favoriser les investissements dans les sources d'énergie bas carbone – nucléaire et renouvelables – dont les outils sont un prix plancher du carbone et des contrats de long terme pour les investisseurs.

Troisième et dernier dilemme : entre définition du mix par les États membres et adoption de politiques énergétiques et environnementales au plan communautaire. Là encore, rien de nouveau sous le soleil, sinon que : lorsque des objectifs en termes d'énergies renouvelables au-delà de 20 % sont fixés, la Commission intervient *de facto* dans la définition du mix ; lorsqu'un pays aussi central que l'Allemagne décide sans concertation de retirer du réseau une grosse capacité électrique et de développer très fortement les énergies renouvelables, les conséquences sur les systèmes électriques de ses voisins sont lourdes (volatilité des flux physiques d'électricité qui peuvent aller jusqu'à s'inverser plusieurs fois par jour, volatilité des prix, voire prix négatifs de l'électricité du fait de la priorité donnée aux renouvelables sur le réseau et à leur variabilité très forte). Sans compter le fait que le prix économique de cette politique est payé d'abord et avant tout par le consommateur allemand, l'industrie bénéficiant d'exemptions qui font de plus en plus débat en Allemagne et à Bruxelles.

Enfin, il faut tordre le cou au préjugé qui sous-tend le discours énergétique, quand il n'est pas ouvertement exprimé, et qui voudrait qu'existent deux catégories de sources d'énergie :

les « énergies du passé », nocives et dangereuses (hydrocarbures, nucléaire) et les « énergies nouvelles » (renouvelables) donc bonnes et sans risque. Dans le domaine énergétique, cette vision moralisatrice n'a pas lieu d'être, sans compter son ineptie du point de vue historique. Le fait est que la révolution gazière en cours aux États-Unis se traduit par une forte baisse des émissions de CO₂ du système énergétique, due au recul du charbon dans le bouquet énergétique (elles ont atteint en 2012 leur plus faible niveau depuis 1994). À l'inverse, le retour du charbon en Allemagne ou sa prégnance au Danemark, pays qui font pourtant la part belle aux énergies renouvelables, rappellent combien le marketing et la réalité d'une politique énergétique doivent être soigneusement distingués.

Derrière ces dilemmes, la question en filigrane est celle de la gouvernance. Personne ne veut la poser car elle est politique. Mais peut-on encore se réfugier derrière l'économie et le technique alors que l'Union européenne doit de toute urgence s'armer d'une politique énergétique compétitive qui lui permette de donner toute sa mesure sur la scène internationale? Deux conditions préalables sont requises : que l'Allemagne, qui a une politique énergétique, la rende compatible avec les règles européennes et en démontre la soutenabilité économique, et que le débat français sur la transition énergétique conduise rapidement à formuler une

politique crédible et pragmatique qui prenne en compte les réalités énergétiques et non les discours sur celles-ci, qui en sont souvent très déconnectés. Avec, dans les deux cas, un arbitrage redoutable à effectuer entre d'une part les énergéticiens et fournisseurs de technologie qui ont besoin de signaux clairs en matière de prix du CO₂ et d'autre part les industries fortement consommatrices d'énergie, qui pâtissent déjà de la concurrence des prix de l'énergie très faibles outre-Atlantique grâce à la révolution gazière.

Car ne nous y trompons pas : la compétition internationale est aussi une compétition entre les systèmes énergétiques. À l'heure où s'ouvre la grande négociation entre les États-Unis et l'Union européenne en vue de la conclusion d'un accord de libre-échange, il n'est sans doute pas inutile de s'en souvenir. ■