

LES RELATIONS FRANCO-ALLEMANDES DANS LE DOMAINE DE L'ENERGIE EN EUROPE

PAR

SOPHIE MERITET (*)

L'accident de la centrale de Fukushima a ouvert le débat sur l'énergie nucléaire dans le monde et plus particulièrement en Europe. L'Allemagne a accéléré sa sortie du nucléaire, l'Italie a également annoncé son intention de renoncer au nucléaire après référendum, la Belgique suivra... En parallèle, le Royaume-Uni, les Pays-Bas, la Suède, la France, la Pologne... ont affirmé le maintien du nucléaire dans leur bouquet énergétique. Actuellement, en période de crise économique, d'instabilités politiques et de périodes électorales dans plusieurs pays, le débat sur le nucléaire est lancé en Europe.

Le rôle du couple franco-allemand dans l'Union européenne a toujours été fondamental et, 48 ans après le Traité de l'Elysée, les relations entre les deux pays ne cessent de se renforcer. Dans le secteur énergétique, les positions de l'Allemagne et de la France sont plutôt proches et de nombreux Etats membres sont prêts à les soutenir. Les deux partenaires plaident pour une politique ambitieuse en matière de climat, ainsi que pour une libéralisation bien encadrée du marché électrique. Bien évidemment, Paris et Berlin ne sont pas les seuls acteurs dans ce domaine, mais aujourd'hui, il n'y a pas de coalition suffisamment puissante et stable autour de la question de l'énergie pour contrer une action commune bien préparée. En revanche, le couple franco-allemand ne partage pas la même vision du dossier nucléaire.

En Allemagne, après des discussions houleuses, une loi prévoyait la prolongation de la durée de vie des réacteurs nucléaires. Cette loi, votée en 2010, modifiait celle de 2002 qui préparait à la sortie progressive du nucléaire. Moins d'une semaine après la catastrophe de Fukushima, le gouvernement allemand revoyait sa décision et annonçait la fermeture immédiate, sur dix-sept centrales, des sept les plus anciennes; une huitième, sujette à des pannes à répétition, est également hors service. Cette décision a eu des impacts immédiats sur le bilan des importations-exportations électriques du pays et, donc, sur ses partenaires commerciaux énergétiques. Les conséquences pourraient être délicates si l'hiver se révélait froid, notam-

(*) Maître de conférences à l'Université Paris-Dauphine, membre du Centre de Géopolitique de l'Energie et des Matières premières.

ment pour la France, car celle-là importe traditionnellement de l'énergie produite en Allemagne. L'absence de coordination entre les deux partenaires traditionnels soulève déjà des problèmes au jour le jour, mais également dans la construction du marché unique de l'énergie. Après l'annonce d'Angela Merkel, le ministre français de l'Énergie a demandé une concertation au sein de l'Union européenne (UE) pour évoquer les conséquences des décisions nationales prises par les États. Trois mois plus tard, les ministres français et allemand en charge de l'énergie ont proposé de créer une commission pour coordonner les politiques énergétiques nationales des États membres.

La décision allemande de sortir du nucléaire soulève de nombreuses interrogations. Le gouvernement doit désormais trouver des solutions pour réduire ses émissions de gaz à effet de serre, alors que l'essor du charbon est programmé en source d'énergie de transition. Les hausses des prix des quotas de CO₂ et des énergies ne vont faciliter la tâche de l'Allemagne, ni améliorer au départ sa compétitivité. L'essor des énergies renouvelables, le développement de nouvelles technologies de stockage et la construction de réseaux intelligents (*smart grids*) devraient faire partie des solutions, mais pas à court terme. Le gouvernement allemand est également à la recherche de son indépendance énergétique en termes de sources et de fournisseurs. Au-delà du débat sur le rôle du nucléaire dans les *mix* énergétiques, cette décision est un tournant dans la coordination européenne en matière d'énergie et également en terme de lutte contre le changement climatique. Les conséquences dépassent en effet l'Allemagne. Dans ces conditions, quelle place peut encore avoir le couple franco-allemand ?

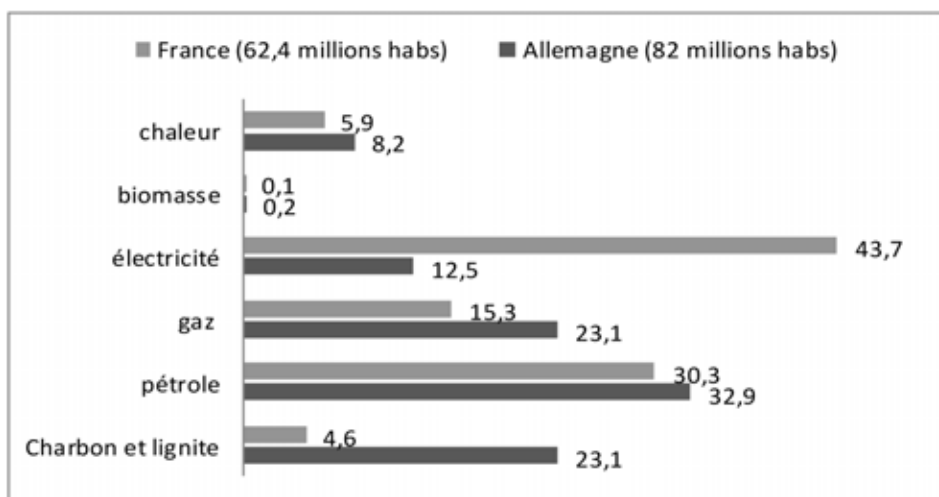
Cet article se propose d'étudier la relation franco-allemande dans le domaine de l'énergie au sein de l'Union européenne. La première partie compare les situations énergétiques des deux pays : l'analyse montre des similitudes mais aussi des différences notables liées à leurs ressources propres, leur histoire et leur culture énergétiques. La deuxième partie est centrée sur la décision allemande et ses conséquences d'arrêter le nucléaire. Enfin, la dernière partie s'intéresse au rôle du couple franco-allemand et de la relation entre les deux pays dans la construction du marché de l'énergie dans l'Union européenne.

SITUATION ÉNERGÉTIQUE DE L'ALLEMAGNE ET DE LA FRANCE

L'Allemagne et la France sont confrontées aux mêmes interrogations quant à leur bilan énergétique, en dépit de différences importantes. L'histoire de chaque nation européenne et la dotation de chacune en ressources énergétiques ont modelé des évolutions qui aboutissent à une très grande diversité. En comparant les pays les uns aux autres, on est surpris par les

différences qui existent encore quant à la place occupée par chaque source énergétique, l'organisation de l'industrie, le rôle joué par l'Etat, la dépendance d'un pays vis-à-vis des importations, etc. Dans ces deux pays, les débats sont centrés sur l'évolution des bouquets énergétiques pour tendre vers celui qui répondra au mieux à la triple contrainte actuelle dans l'énergie à savoir : sécurité des approvisionnements, changement climatique, compétitivité.

FIGURE 1
Consommation d'énergie primaire en 2009, en %



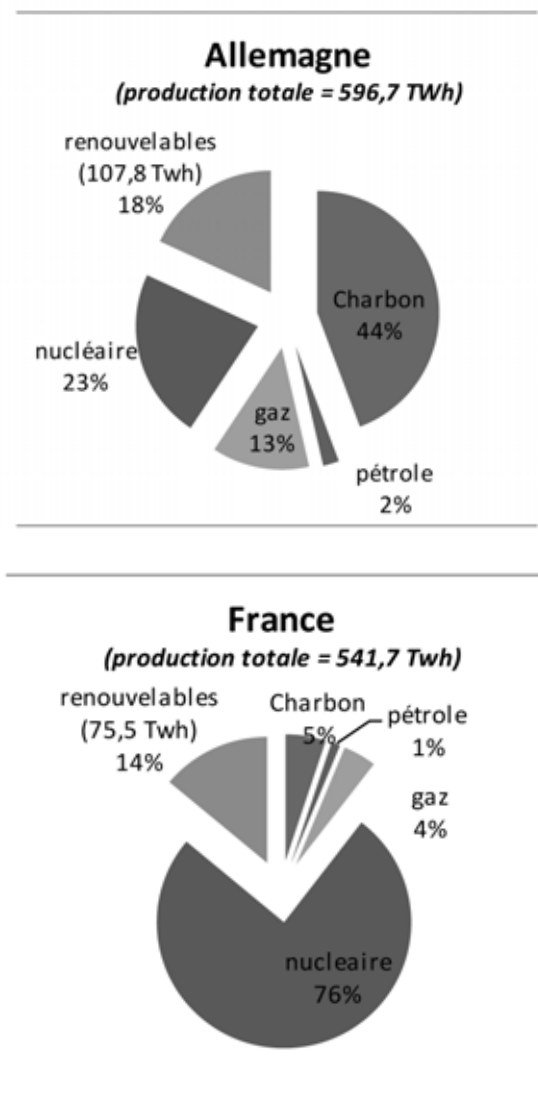
Source : DGEMP (www.industrie.gouv.fr/energie) et AG Energiebilanzen (www.ag-energiebilanzen.de).

En Europe, l'Allemagne est le premier pays consommateur d'énergie primaire, avec 314,7 Mtep en 2009 (contre 252,8 Mtep pour la France) (1). Le pétrole demeure sa première source d'énergie primaire consommée (31,9 %), suivi par le gaz naturel et le charbon-lignite. Depuis plusieurs années, les parts du gaz et des énergies renouvelables ne cessent d'augmenter, alors que celle du nucléaire enregistre une baisse. Comparée aux autres pays européens, l'Allemagne consomme encore beaucoup de charbon et de lignite (23,1 %). La France consomme, quant à elle, peu de gaz naturel en comparaison (15,3 %) et peu de charbon (4,6 %) depuis la fermeture de sa dernière mine en 2004. Elle a remplacé ses consommations de pétrole – importations divisées par deux depuis 1973 – et de charbon par l'utilisation de l'énergie nucléaire. Le secteur industriel dans la consommation d'énergie primaire est plus important en Allemagne (27 %) qu'en France (21 %). Les transports

(1) Mtep : mégatonne d'équivalent pétrole (1 Mtep = 1 000 000 tonnes d'équivalent pétrole).

comptent pour trois points de plus dans le bilan final français (30 %) que dans le bilan allemand (27 %).

FIGURE 2
Production d'électricité par source, en 2009, en %



Source : DGEMP (www.industrie.gouv.fr/energie) et AG Energiebilanzen (www.ag-energiebilanzen.de).

Pour la production d'électricité, le charbon et le lignite (44 %), restent les combustibles dominants en Allemagne. Le pays est le premier producteur

mondial de lignite. Jusqu'en 2009, le gaz naturel, avec 12,9 % de la production d'électricité, arrivait bien après le nucléaire, avec 22,6 %. La baisse de la part du nucléaire, visible depuis plusieurs années, a entraîné une hausse de la consommation du charbon. Plus de la moitié du parc électrique fonctionne au charbon ou au lignite, ce qui n'est pas à la hauteur des prétentions économiques et environnementales du pays : à titre d'exemple, l'Allemagne émet 40 % de plus de gaz à effet de serre dans sa production d'électricité que la France (données de 2008). Les énergies renouvelables sont souvent présentées comme la solution. En Allemagne, elles représentent 18,1 % de l'électricité produite en 2009 (contre 9,1 % en 2006), avec la biomasse (6,8 %), l'hydro-électricité (3,9 %), l'éolien (6,3 %) et le solaire (1 %). La puissance installée de la production d'origine renouvelable est égale à 2,5 fois la puissance nucléaire installée. L'éolien arrive en tête et représente plus de la moitié de l'électricité produite d'origine renouvelable. L'Allemagne est connue pour sa position dominante dans l'éolien, mais, on le sait moins, ce pays est également devenu un géant mondial dans le solaire : environ 5 % des foyers allemands sont équipés de kits solaires. L'analyse du leadership dans ce domaine met en évidence le rôle primordial de la loi sur les énergies renouvelables.

Une profonde divergence de politique énergétique entre la France et l'Allemagne existe depuis la fin des années 1990. En Allemagne, après les grands investissements dans le nucléaire, le pays a centré ses efforts sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables – pour des considérations de sécurité énergétique et de changement climatique. La France a fait historiquement des efforts importants dans l'efficacité énergétique, mais n'a pas poursuivi sa lancée : le pays a continué à consommer et surtout à produire de l'électricité en surabondance pour soutenir son industrie nucléaire, cela, jusqu'ici en sacrifiant des énergies renouvelables. Pourtant, dans tous les domaines, les potentiels de développement des énergies renouvelables sont bien supérieurs en France qu'en Allemagne.

Les Français dépensent plus d'électricité que les Allemands, mais consomment moins de gaz, de fioul, de charbon, de carburants. Le résultat est que la France émet moins de CO₂ que l'Allemagne. Depuis 1973, la consommation d'électricité s'est accrue en France deux fois plus vite que l'ensemble de la consommation d'énergie et a plus que doublé. L'énergie nucléaire représente 75,6 % de la production d'électricité, ce qui est bien au-dessus de la moyenne européenne (35 %) ; la France est le deuxième producteur mondial d'énergie nucléaire, mais le premier dans l'Union européenne, avec 58 réacteurs en activité. Dans la production d'électricité, la part cumulée du charbon et du gaz naturel est de 9,2 %, avec une part en hausse pour ce dernier. Les énergies renouvelables représentent 13,9 % de la production électrique, avec la biomasse (1 %), l'hydro-électricité (11,4 %) et l'éolien (1,1 %). Cette donnée place la France dans les premiers producteurs

d'énergies renouvelables en Europe. La production solaire et éolienne reste limitée, voire marginale, malgré de grandes capacités théoriques et des taux de croissance annoncés élevés. La puissance installée renouvelable est la moitié de la puissance nucléaire, pour une production cinq fois plus faible. En valeur absolue et en comparaison, la production d'électricité d'origine renouvelable en France ne représente que 70 % de la production allemande.

Il est à noter que le solde des échanges contractuels d'électricité aux frontières françaises est positif. Depuis 2001, la France importe de plus en plus d'électricité – accélération notamment depuis 2005 –, mais elle reste exportatrice nette sur l'année. Les exportations sont à hauteur de 50 % pour l'Italie et la Suisse. Les importations proviennent aux 2/3 d'Allemagne. La France exporte du nucléaire «en base» à l'Allemagne, qui exporte du charbon «en pointe».

En terme de dépendance énergétique, la France est proche de la moyenne de l'Union européenne. Malgré ses faibles ressources en énergies fossiles, elle arrive à un niveau inférieur à celui de l'Allemagne (49 % contre 60 %). Si on prend en compte l'importation de l'uranium utilisé dans les deux pays, les taux d'indépendance respectifs tombent à 9 % pour la France et à 30 % pour l'Allemagne. La majeure partie des importations françaises concerne le pétrole, car l'utilisation de l'énergie nucléaire limite la dépendance énergétique française. L'Allemagne importe presque les trois quarts de sa consommation d'énergie primaire en raison de la place prépondérante des énergies fossiles dans son bouquet énergétique. La sortie programmée du nucléaire aura un impact sur la dépendance du pays, notamment envers la Russie, qui est de loin le premier fournisseur énergétique de l'Allemagne; aujourd'hui, ce sont déjà 23 % des besoins énergétiques allemands qui sont couverts par des importations russes.

LA DIFFICILE QUESTION DE LA SORTIE DU NUCLÉAIRE EN ALLEMAGNE

Si la France et l'Allemagne ont souvent des points de vue convergents et sont des partenaires étroits dans de nombreux domaines, ce n'est pas le cas depuis longtemps en ce qui concerne la question du nucléaire. D'un côté, la politique française est résolument favorable à l'énergie atomique et mise sur une nouvelle génération de technologie nucléaire. De l'autre, la sortie du nucléaire a été décidée par le gouvernement allemand dès 2002.

A l'époque de «la renaissance du nucléaire», l'Allemagne avait pris le contre-pied de la tendance générale dans l'Union européenne avec sa décision politique et symbolique de sortir du nucléaire. En juin 2000, la fermeture de toutes les centrales nucléaires allemandes s'appuyait sur le consensus de sortie du nucléaire entre le gouvernement en place et les plus grands

opérateurs énergétiques. En se basant sur ce contrat, le gouvernement «rouge-vert» avait alors inscrit dans la loi de 2002 la sortie progressive du nucléaire d'ici 2022. Ce texte fixait les termes de «*la cessation ordonnée de l'utilisation de l'énergie nucléaire pour la production industrielle d'électricité*» : 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. Cette même loi avait déjà également définitivement mis un terme au recyclage des combustibles nucléaires à l'étranger depuis juillet 2005. De 2002 à 2011, l'opinion allemande avait commencé à se diviser profondément sur le sujet de l'arrêt du nucléaire. Avec le changement de gouvernement en 2005, le débat politique sur la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires avait été relancé et divisait la grande coalition. En effet, le nucléaire apparaissait de plus en plus indispensable dans l'équation entre compétitivité, changement climatique et sécurité d'approvisionnements de l'Allemagne. Au sein du gouvernement, la coalition entre les conservateurs et les libéraux prévoyait d'allonger la durée de vie des réacteurs. La question qui se posait alors était «en finir avec le nucléaire» ou «sortir de la sortie du nucléaire».

Après de nombreux débats, en octobre 2010, le Bundestag a modifié la loi de 2002 et a voté la prolongation de la durée de vie des réacteurs, en accord avec la majorité et le Parti libéral-démocrate. Le gouvernement «noir-jaune» a obtenu de prolonger la durée de vie des sept réacteurs construits avant 1980 pour huit ans et d'allonger de quatorze ans celles des dix réacteurs les plus récents. Cette décision n'avait pas fait l'unanimité car, depuis des décennies, les positions sur le nucléaire sont irréconciliables. Cette loi prévoyait également un fonds écologique, payé en partie par les opérateurs nucléaires, pour financer partiellement la transition vers les énergies renouvelables (taxe sur les combustibles). Il était convenu, dans le cadre de la modification de la loi de 2002, que les opérateurs remboursent au fonds écologique une partie des bénéfices gagnés grâce à la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires. A l'époque, les quatre opérateurs avaient insisté pour que les changements soient contractuels et prévoient des amendes au cas où un nouveau gouvernement modifierait le contrat.

L'énergie nucléaire était devenue une énergie de transition permettant d'établir un pont entre l'énergie des centrales à charbon et les énergies renouvelables. Seulement quatre jours après la catastrophe de Fukushima, l'Allemagne revenait sur sa décision de fermeture «*progressive*» des réacteurs de plus de trente ans (soit 7 centrales sur 17). A. Merkel annonça un moratoire de trois mois qui suspendait la prolongation, espérant ainsi avoir du temps pour un débat national. La situation juridique n'était alors pas simple car le gouvernement ne peut suspendre une loi adoptée par le Bundestag – seule la Cour constitutionnelle le peut. Le gouvernement se prononçait clairement en faveur de la sortie du nucléaire, ce qui n'a pas été

apprécié par les opérateurs allemands. En juin 2011, le gouvernement a adopté, lors d'un conseil des ministres extraordinaire, un projet de loi sur la sortie du nucléaire. Avec 513 votes favorables, 79 contre et 8 abstentions, l'Allemagne est parvenue à un large consensus sur l'abandon de l'énergie atomique. Les risques semblaient trop élevés pour être tolérés par la population allemande. Si un accident nucléaire est possible au Japon, pays de haute technologie et d'excellence, l'Allemagne peut-elle être sûre de ses réacteurs? Réagissant très vite, les deux géants allemands de l'énergie, E.ON et RWE ont lancé un recours contre la décision d'arrêter la production d'électricité nucléaire. Ces deux producteurs se fondent sur une atteinte à leur droit de propriété sur les quotas de production d'électricité nucléaire accordés à chaque centrale par la loi allemande sur l'atome. Le groupe suédois Vattenfall, dont deux centrales ont été arrêtées après la catastrophe de Fukushima, réclame également des dommages et intérêts : les pertes causées par l'arrêt de ses deux centrales s'élèveraient à 1,1 milliard d'euros sur son bénéfice au deuxième trimestre 2011.

Il se peut que, plus l'échéance se rapproche, plus des chances apparaissent de repousser l'arrêt du nucléaire. Les libéraux de la coalition d'A. Merkel plaident déjà pour des clauses de révision au cas où le plan de transition énergétique ne se déroulerait pas aussi bien que prévu. L'Allemagne dispose en effet d'un programme pour assurer la transition énergétique. Le gouvernement prévoit la mise en marche de centrales électriques classiques en construction avant fin 2013 et le développement de la cogénération. Le pays se réserve également la possibilité d'utiliser des centrales nucléaires en cas de pics de consommation jusqu'en 2013. L'Allemagne s'est fixé trois grands objectifs pour 2050 : baisse de 50 % de la consommation d'énergie primaire, hausse des énergies renouvelables à hauteur de 80 % et réduction de 90 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990. C'est un programme ambitieux que le pays entend tenir malgré sa sortie du nucléaire. La coalition entre les conservateurs et les libéraux, qui prévoyait auparavant d'allonger la durée de vie des centrales, doit trouver les moyens d'éviter une augmentation des prix et de continuer à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Pour compenser, le gouvernement entend miser sur la construction d'éoliennes en mer, de centrales à gaz ou au charbon et sur la réduction des consommations énergétiques de 10 % à l'horizon 2020. Sur ce dernier point, le gouvernement souhaite s'appuyer sur la rénovation thermique des bâtiments et la construction de nouvelles lignes à haute tension, pour mieux raccorder les éoliennes au réseau. La puissance de l'électricité d'origine éolienne doit tripler grâce à de nouveaux parcs en mer. Cependant, ces investissements vont prendre du temps.

Depuis sa décision du printemps 2011, l'Allemagne importe environ 30 000 MW à l'heure du pic, à une période de l'année où elle est traditionnellement exportatrice. Il n'y a pas assez de lignes pour acheminer l'énergie

éolienne produite dans le Nord vers les zones de consommation dans le Sud. Des risques de délestage existent, à savoir des coupures maîtrisées pour éviter une coupure totale. L'Allemagne a d'autant plus de mal à répondre à ses pics de consommation que l'éolien et le solaire ne produisent que de façon intermittente, sans possibilité de stockage. Avec des vents soutenus, 22 GW sont produits en Baltique. Les centrales thermiques ne peuvent pas être arrêtées instantanément, car elles suivent un cycle d'une semaine environ. Elles tournent alors *a minima*, avec un mauvais rendement, de façon à être présentes quand le vent chute. En cas de grands vents, l'Allemagne ne peut pas absorber toute sa production éolienne et doit exporter ou déconnecter les hélices, comme en Espagne. La réflexion sur le nucléaire relance le débat sur les énergies renouvelables. L'énergie nucléaire n'est même plus considérée comme une énergie de transition. Elle perd son image de technologie d'avenir au profit des énergies renouvelables.

Dès l'automne 2011, le ministre français de l'Énergie a annoncé que la France faisait face à un risque de pénurie d'électricité l'hiver suivant en cas de conditions «*très défavorables*», avec un grand froid et des retards dans le lancement de centrales thermiques en Allemagne. L'électricité importée d'outre-Rhin permettait jusque-là de passer les grands pics de l'hiver à 19h00. Bien qu'exportatrice nette d'électricité sur l'année, la France importe pour passer les pointes de consommation qui vont chaque année en croissant – atteignant, le 15 décembre 2010, le dernier record de consommation à 96,710 MW. L'arrêt des réacteurs nucléaires qui produisaient l'équivalent de la totalité des exportations habituelles de l'Allemagne sur un an oblige la France à trouver des moyens pour combler ce vide. La situation, selon l'Allemagne, n'est pas dramatique. Les importations de la France sont limitées à 3 % car le réseau ne peut pas en absorber plus. Depuis mai 2011, 75 % du parc nucléaire allemand est fermé. Le solaire a parfaitement répondu jusqu'à présent à la demande allemande, en remplaçant une grande partie de la production d'origine nucléaire. Les prix de l'énergie n'ont pas encore fortement augmenté. En outre, l'Allemagne est en surcapacité de ressources fossiles, dont le charbon, qu'elle compte bien utiliser.

Malgré le développement des énergies renouvelables, le charbon représente toujours 43 % de l'électricité produite outre-Rhin. Dans l'état actuel des techniques et, en particulier en raison de l'intermittence des énergies renouvelables, réduire la part du nucléaire conduit inexorablement à une hausse du recours aux énergies fossiles. Avec le Danemark et l'Espagne – autres pays où la part de l'énergie éolienne est relativement élevée –, l'Allemagne fait partie des pays européens qui produisent le plus de CO₂. Les émissions pourraient augmenter encore à court terme. L'arrêt des centrales nucléaires allemandes va entraîner une hausse du prix des quotas, ce qui devrait ainsi inciter les producteurs à investir dans les énergies renouve-

lables. Les principaux risques liés à l'arrêt du nucléaire sont une hausse des prix de l'énergie de plus de 20 % d'ici 2020 et des émissions de carbone. Le rapport officiel de sortie du nucléaire préconise un fonds financé par l'Etat pour aider les industries électro-intensives à ne pas subir la hausse des prix. Pour limiter l'augmentation des tarifs, le gouvernement espère pouvoir bénéficier d'un prix du gaz raisonnable, notamment grâce au développement du gaz de schiste. Toutefois, la hausse semble de toute façon irréversible. A. Merkel en est bien consciente : elle veut consacrer 500 millions d'euros à des compensations pour les industries énergivores.

L'éolien et le charbon se retrouvent aujourd'hui en tête des investissements énergétiques à venir, ce qui n'est pas obligatoirement une réponse aux émissions de gaz à effet de serre et un gage de compétitivité à court terme. L'utilisation d'énergies renouvelables, lesquelles ne sont pas disponibles de suite, nécessite des investissements qui auront un effet sur le prix de l'électricité. L'institut de sondage Emnid a démontré que les Allemands seraient majoritairement prêts à payer plus cher une électricité qui ne provienne pas de centrales nucléaires. En parallèle, l'utilisation du charbon pour produire de l'électricité aura un impact sur le niveau des pollutions et les prix des quotas. Les objectifs environnementaux allemands pourraient être maintenus si le gouvernement renonce à la construction de nouvelles centrales à charbon et si la consommation d'électricité décroît. La quadrature du triangle des politiques énergétiques apparaît : comment répondre aux trois mots-clefs que sont compétitivité, changement climatique et sécurité énergétique ?

LA PLACE DU COUPLE FRANCO-ALLEMAND DANS LA POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

La décision allemande du printemps 2010 de sortir du nucléaire a des conséquences non seulement pour le pays, mais également au niveau supranational. Le cloisonnement national du débat nucléaire est impossible dans l'Union européenne. La stabilité de l'ensemble du réseau européen est impactée par ce changement. Comme le soulignait le ministre français de l'Énergie, «*les Allemands ont le droit de décider de la sortie du nucléaire, mais les conséquences sont européennes*». Le premier Etat membre affecté par cette modification de politique énergétique est indubitablement la France : sur le long terme, si on cumule la sortie du nucléaire en Allemagne à celle de la Suisse, la France devrait augmenter sa capacité de production électrique pour sécuriser le réseau et avoir l'opportunité d'exporter de l'électricité à un prix fort. L'intégration en cours des marchés et des réseaux énergétiques en Europe rend l'option d'une sortie du nucléaire au niveau national très artificiel. En effet, certains pays ont annoncé leur sortie du nucléaire, mais importeront de l'électricité produite à partir de cette source.

La France est loin d'être prête à se mettre dans la même situation que son voisin allemand : si elle fermait ses centrales de plus de 30 ans, 34 réacteurs sur 58 seraient à l'arrêt. Le programme nucléaire mené par tous les gouvernements depuis le premier choc pétrolier a doté la France d'un appareil de production qui lui assure une électricité nettement moins chère que les autres pays. Le Président défend l'énergie nucléaire et justifie la pertinence de ce choix, alors que l'opposition demande un débat national. Avec l'élection présidentielle, l'année 2012 pourrait être un tournant : pour la première fois depuis 30 ans, l'énergie devient l'un des sujets de la campagne électorale. Selon une étude de l'Union française de l'électricité (UFE), il serait cependant impossible de sortir du nucléaire maintenant sans un recours massif à l'énergie produite par les centrales thermiques à flammes. Au-delà de 40 % d'énergies renouvelables dans la production, il existe un problème d'intermittence lourd à gérer et, donc, de sécurité d'approvisionnement pour le pays. La question de l'avenir du nucléaire ne se pose pas pour l'UFE avant 2030, date à laquelle les vieilles centrales n'auront plus que quelques années à vivre. La décision allemande soulève ainsi déjà de nombreux débats en France.

La réflexion sur une politique énergétique commune est revenue dans l'actualité notamment à l'occasion des interventions de J. Delors et de J. Zuzed, qui préconisaient une « *communauté européenne de l'énergie* ». Cela représente un retour aux fondamentaux de la construction européenne, avec la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA). Traditionnellement, la politique énergétique est avant tout le fait de considérations nationales, alors qu'elle intègre pourtant depuis longtemps des dimensions internationales.

Depuis quelques années, une autre contrainte extérieure doit être prise en compte : le réchauffement climatique. Ce nouvel élément a bouleversé la problématique énergétique, notamment au niveau européen, puisque, désormais, le couple énergie-environnement est indissociable. Le débat sur une politique énergétique commune en Europe, sur sa nécessité et sa mise en œuvre est ouvert depuis plusieurs décennies. Les discussions sont aujourd'hui relancées par les tensions sur les marchés de l'énergie et par la nécessaire protection de l'environnement. L'équation à résoudre est devenue complexe : alimenter l'Union européenne avec des énergies sûres et « bon marché », constituant un élément fort de compétitivité, tout en parvenant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Or, le contexte est défavorable : la dépendance européenne vis-à-vis des ressources énergétiques importées est croissante et les secteurs de l'énergie sont entrés dans une période de turbulence, en termes de prix et de sécurité d'approvisionnement. L'ampleur des risques et de l'incertitude qui pèsent sur la situation énergétique européenne et son évolution obligent à penser une stratégie commune dans le long terme. Sur fond de polémique autour du protection-

nisme économique adopté par de nombreux pays, la Commission européenne a présenté, en mars 2006, le Livre vert *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, qui pose les bases d'une discussion pour une politique européenne de l'énergie. Au regard de la diversité des situations énergétiques au sein de l'Union européenne, l'idée même d'une politique commune était irréaliste il y a encore quelques années. Néanmoins, une vision, partagée par tous les Etats membres, d'un marché unique de l'énergie a toujours existé. Le troisième Paquet énergie représente à cet égard un grand pas vers une coordination et une intégration européennes. La crise économique relance le débat sur le protectionnisme national *versus* la solidarité européenne. Dans cet environnement, l'équation à résoudre est effectivement beaucoup plus complexe, avec un rôle du couple franco-allemand au sein de l'Union européenne qui reste encore à définir.

Sans revenir sur les débats sur l'ouverture à la concurrence en Europe avec un couple franco-allemand fort, après une longue période de «libéralisation sans intégration», la Commission européenne a donné une impulsion décisive à une intégration abolissant les frontières intérieures, en développant les réseaux. Avec le troisième Paquet énergie, il s'agit aujourd'hui d'optimiser le réseau dans une approche *bottom-up*. De nouveaux défis se posent, comme la réunion des réseaux est-ouest. Le nouveau réseau européen doit permettre la transition énergétique vers une économie «bas carbone». Les énergies renouvelables et les compteurs intelligents devront être intégrés pour améliorer l'efficacité énergétique. Le développement d'infrastructures et des interconnexions est alors fondamental; or, ces dernières avancent très lentement. L'Union européenne a commencé sa marche forcée pour atteindre les «3 x 20» (2) dans les temps et adapter son système énergétique à ces nouvelles réalités.

A cet égard, le couple franco-allemand pourrait jouer un rôle moteur. Les deux pays peuvent travailler ensemble sur les programmes d'efficacité énergétique et sur l'essor d'une industrie européenne des énergies renouvelables. Par exemple, ces deux pays veulent générer des effets de synergie et permettre l'avancée de technologies innovantes dans le domaine de la recherche et du développement. Compte tenu du fort potentiel du secteur du bâtiment, la France et l'Allemagne ont bien constaté la nécessité de conjuguer leurs forces pour réduire la consommation d'énergie, améliorer la protection du climat et promouvoir la croissance et l'emploi dans ce secteur économique. Comme le souligne Mme Sellier, responsable de la coordination des politiques auprès de la Direction générale de l'énergie à la Commission européenne, «travailler sur la demande est la priorité actuelle de l'Union

(2) Les «3x20» correspondent à des objectifs fixés par les Etats membres de l'UE en 2007, visant à relever les défis énergétiques et climatiques d'ici 2020, en réduisant de 20 % les émissions de gaz à effet de serre et la consommation d'énergie, tout en portant à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie.

européenne, par le biais des politiques d'efficacité énergétique. Sur ce point, il y a une vision commune de l'énergie en Europe.»

La relation franco-allemande apparaît primordiale pour fournir un cadre commun à la politique énergétique en Europe. Les opérateurs énergétiques, la Commission et les autres États membres en sont bien conscients. Les plus petits États membres ont critiqué le fait d'être mis de côté, mais l'Allemagne et la France commencent déjà à faire des propositions communes. En septembre 2011, le couple franco-allemand a proposé la création d'un groupe de coordination sur les politiques énergétiques en Europe : ce groupe informel serait systématiquement saisi de tout projet national susceptible d'avoir un impact sur les autres pays européens. Le rôle des deux partenaires est également fondamental dans l'essor des réseaux : il s'agit de s'entendre sur des projets d'interconnexion communs transcendant les intérêts nationaux. Le réseau institue une socialisation des coûts. Si on admet que la diversité est une richesse, il ne faut pas regretter des écarts entre pays, mais en tirer parti grâce aux réseaux. Le marché peut être le mieux à même d'articuler et fédérer les différences. L'objectif européen de 20 % d'énergies renouvelables dépend de choix nationaux. Si l'Allemagne souhaite 85 % d'énergies renouvelables et une baisse de ses coûts, le pays dépendra du réseau européen ; l'objectif allemand ne sera possible qu'avec une maîtrise des technologies de stockage de l'électricité et le développement des réseaux intelligents. Sur ces deux points, l'Europe n'en est qu'aux premiers pas. Une vision politique commune et des investissements stables sont alors nécessaires.

La Commission et les grands opérateurs plaident pour la régulation et l'achèvement de la libéralisation du marché de l'électricité. En 2007, les pays de l'Union européenne ont adopté le Traité de Lisbonne, dans lequel il est clairement indiqué que la souveraineté énergétique ne sera pas touchée. Un an plus tard, ils se sont également mis d'accord sur une série d'objectifs énergétiques et environnementaux imposant à chacun des engagements pour 2020. Aujourd'hui, l'Union européenne réfléchit à sa stratégie 2050, mais la devise commune est bien de laisser aux États la gestion de leur *mix* énergétique. La Commission se penche sur le *mix* énergétique de l'Union européenne à long terme, notamment sur les moyens de parvenir à réduire les émissions de CO₂ de 80 % d'ici 2050. Les efforts actuels ne sont pas assez significatifs pour atteindre cet objectif de réduction – ils doivent être multipliés par deux. La Commission étudie cinq scénarios dans lesquels le rôle de la France est central à l'échelle continentale. Elle considère aussi des croissances de la demande européenne d'électricité et des énergies renouvelables. Les systèmes énergétiques doivent devenir à terme neutres

en carbone. L'énergie nucléaire y figure parmi les technologies à faibles émissions de CO₂, au même titre que les sources d'énergies renouvelables.

* *
*

Dans ses Perspectives annuelles, l'Agence internationale de l'énergie indique que l'accident de Fukushima a conduit à s'interroger sur le rôle futur de l'énergie nucléaire, même si la Chine, l'Inde, la Russie et la Corée n'ont pas changé de stratégie. Le débat sur le nucléaire a clairement été relancé en Europe. Pour la première fois depuis 40 ans, il semble même s'inviter dans les discussions pré-électorales en France. Les questions autour de la réduction de la part du nucléaire dans le *mix* énergétique impliquent inévitablement de réfléchir en parallèle aux alternatives possibles. La France n'échappe pas à ce débat, mais, probablement en raison de la part du nucléaire en France, le pourcentage de ce dernier dans le bilan énergétique devient le point déterminant de nombreuses interventions. C'est un faux débat aujourd'hui, car la peur domine encore; la principale question demeure celle de la sécurité des centrales...

Toute réduction du recours au nucléaire crée des opportunités pour les énergies renouvelables, mais stimule également la demande en combustibles fossiles. De nouvelles pressions existent à la hausse sur les prix de l'énergie, avec des tensions en matière de sécurité énergétique et une lutte contre le changement climatique plus difficile et plus coûteuse. Il convient alors de trouver les moyens de concilier au mieux les impératifs de compétitivité, de sécurité énergétique et de lutte contre le changement climatique. Or, si le marché est de compétence européenne, les choix demeurent nationaux.

En dépit de différences importantes, l'Allemagne et la France sont confrontées aux mêmes interrogations à propos de leur bilan énergétique. Si ces deux pays, membres fondateurs de l'UE, ont souvent des points de vue convergents et restent des partenaires privilégiés dans de nombreux domaines, ce n'est pas le cas depuis longtemps en ce qui concerne la question du nucléaire. Ainsi, l'Allemagne a développé ses efforts sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, à la fois pour des considérations de sécurité énergétique et de lutte contre le changement climatique, mais aussi – ce qui lui a valu le soutien de l'industrie et des syndicats – pour des considérations économiques et sociales. La France a également fait des efforts importants dans le domaine de l'efficacité énergétique, mais a insuffisamment suivi cette lancée : elle a continué à consommer et surtout à produire de l'électricité en surabondance pour soutenir sa politique nucléaire. La décision allemande de sortie du nucléaire soulève de nombreuses interrogations : le gouvernement allemand doit désormais trouver des solutions pour remplacer l'énergie nucléaire; à court terme, l'utilisation des énergies fossiles est indispensable et, à long terme, les énergies renouve-

lables, le gaz de schiste et peut-être la séquestration de carbone permettront à l'Allemagne de répondre à sa demande électrique et à ses objectifs environnementaux. Toutefois, cette transition énergétique est-elle vraiment réaliste ?

Les conséquences de la décision de sortir du nucléaire dépassent l'Allemagne. Ce choix national est lié à l'intégration européenne : il pourrait accélérer la coordination des réseaux européens et l'essor d'une politique énergétique commune. La décision allemande intervient à un moment important et potentiellement décisif pour le développement d'une solidarité énergétique communautaire et d'une politique européenne de l'énergie. La discussion a été forcée et accélérée par l'arrêt du nucléaire en Allemagne, alors que le troisième Paquet énergie amorçait la transition. On peut donc s'interroger sur la place que peut encore tenir le couple franco-allemand : dans ce contexte, indépendamment de la volonté de la France, sa réaffirmation serait-elle le meilleur espoir de la construction d'un marché unique de l'énergie ? Les enjeux sont de taille. Les intérêts communs des deux partenaires historiques dans le domaine de l'énergie priment largement sur les différences d'appréciation concernant certains éléments. Paradoxalement, les points de divergences qui séparent la France et l'Allemagne crédibilisent leur approche commune aux yeux de leurs partenaires européens. Une initiative franco-allemande en faveur d'une vraie gouvernance européenne dans le secteur de l'énergie aurait donc toutes les chances de conduire à l'émergence de la politique énergétique commune de l'Union européenne.

BIBLIOGRAPHIE

- S. MERITET, « French perspectives in the emerging European Union energy policy », *Energy Policy*, n° 35, 2007, pp. 4767-4771.
- J. KEPPLER, avec K. NOTZ / S. MERITET (dir.), « Relations franco allemandes dans l'énergie », IFRI Energie CERFA, 2008.
- K. NOTZ, « La politique énergétique allemande : entre impératifs nationaux et exigences communautaires », IFRI, 2007.

