



Les Entretiens Européens
&Eurafricains

Un article de Claude Fischer Herzog
Directrice d'ASCPE, Les Entretiens Européens

Des priorités pour réinventer la stratégie énergétique de l'Union européenne



Conférence des Entretiens Européens – Paris 16 juin 2023

La crise géopolitique a mis en évidence le dysfonctionnement du marché de l'électricité. Les mesures d'urgence prises par les Etats ont coûté cher, elles ne sont pas durables : la réforme du marché est nécessaire, elle est à l'ordre du jour. Les options font débat dans les Etats membres, divisés sur le contenu de la réforme et sur le calendrier. Chacun cherche ses alliés pour faire pression.

Lors des Entretiens Européens organisés à Paris le 16 juin¹, nous avons examiné la pertinence des options proposées par la Commission avec les opérateurs, les consommateurs et les investisseurs : favoriseront-elles la réindustrialisation et la décarbonation de notre Europe, les investissements de long terme et la coopération pour le bien commun ?

Une Alliance – à l’initiative de la France - rassemble seize Etats. Mais ceux-ci ne sont pas tous d’accord, et la question se pose : pourra-t-elle mobiliser les sociétés civiles pour une véritable transition énergétique où le nucléaire trouvera toute sa place ? Les Etats nucléaires qui ont besoin d’une réforme structurelle d’urgence ne doivent-ils aller plus loin et bâtir une coopération structurée permanente ?

A l’issue des deux tables rondes², Claude Fischer Herzog a tiré quelques conclusions et proposé quelques options qui ont fait l’objet d’une « Lettre ouverte aux institutions » nationales et européennes dans la perspective du Conseil européen du 29 juin 2023³.

Dans le texte qu’on trouvera ci-dessous, la directrice des Entretiens Européens développe les conclusions des Entretiens du 16 juin et tient compte de la dernière réunion du Conseil Energie du 19 juin, révélateur de la bataille entre Etats. Elle propose des priorités pour réinventer une stratégie énergétique européenne.

¹ Cette conférence prolonge la 20^{ème} édition des Entretiens Européens qui se sont tenus à Bruxelles le 13 octobre 2022 sur le thème « L’avenir des investissements nucléaires en Europe dans le contexte d’instabilité mondiale et de changements géopolitiques » - www.entretiens-europeens.org

² La 1^{ère} table ronde était animée par **Claude Fischer Herzog**, directrice des Entretiens Européens. Le débat s’est noué entre la Commission européenne, représentée par **Nicola Pesaresi**, chef d’Unité à la DG COMP, avec **Antoine Bizet**, conseiller Nucléaire et Concurrence à la Direction des Affaires européennes à EDF, **Frank Roubanovitch**, président du CLEEE (entreprises de l’industrie et du tertiaire grosses consommatrices d’électricité), et **Elena Burdykina**, directrice exécutive, Sustainable Banking, Crédit agricole CIB.

La 2^{ème} table ronde était animée par **Ann MacLachlan**, journaliste indépendante. Le débat s’est noué entre les représentants de la France avec **François Goulard**, ancien ministre de l’Enseignement supérieur et de la Recherche, vice-président de PNC-France, de la Pologne avec **Michal Kurtyka**, ancien ministre du Climat, et de la Belgique avec **Marie-Christine Marghem**, députée fédérale, ancienne ministre de l’Environnement, de l’Energie et du développement durable.

Retrouvez les temps forts des débats sur YouTube : <https://www.youtube.com/watch?v=5YGd34rqsNY>

³ « Lettre ouverte aux institutions » : Supplément des Entretiens Européens – Juin 2023. www.entretiens-europeens.org

Un dialogue et des propositions précises pour une réforme du marché de l'électricité avec des contrats à long terme

Le nucléaire a fait son retour dans le débat public et les Etats nucléaires sont passés à l'offensive. Ils s'allient pour que celui-ci soit reconnu dans le mix énergétique comme une électricité bas carbone. De là à obtenir toutes les conditions à son développement, rien n'est joué ! Je pense en particulier à la réforme du marché de l'électricité et au financement des investissements nécessaires au renouvellement du parc en Europe : la bataille – le mot est faible - fait rage.

L'Alliance entre seize Etats nucléaires⁴ représente un espoir, nous a dit François Goulard. Oui, mais au sein de l'Alliance, rien n'est simple car les Etats ne sont pas tous d'accord sur le contenu de la réforme et sur l'agenda... Pourquoi ne pas l'élargir aux sociétés civiles, syndicats bien-sûr et acteurs qui – comme en Allemagne ou en Belgique – agissent pour une prolongation de la durée de vie de leurs centrales ?⁵ En Allemagne, la société bouge. Une majorité souhaite que la fermeture des centrales nucléaires n'intervienne pas avant celle des centrales à charbon, prévues en 2028. Et en Belgique, a rappelé Marie-Christine Marghem, l'action a permis de gagner la prolongation de deux centrales, ouvrant ainsi une nouvelle perspective au nucléaire dans ce pays pionnier.

L'avenir du nucléaire est en jeu. Son rejet en Allemagne n'est pas qu'idéologique ou culturel : il y a d'énormes intérêts économiques sous-jacents. L'Allemagne espérait bien devenir le « hub gazier » de l'Europe et dispatcher le gaz russe dans toute l'Europe. Remplacer le nucléaire par du gaz pouvait rapporter gros ! Le gouvernement allemand avait d'ailleurs anticipé la demande en gaz (liée à l'intermittence des EnR j'y reviendrai), était engagé dans le Nord Stream 1 puis le Nord Stream 2, avait placé des hommes comme Schröder à Gazprom... Et en Belgique – qui avait l'intention de remplacer les réacteurs nucléaires par des centrales au gaz - la ministre actuelle était membre d'un cabinet d'avocats défendant Gazprom... On était à la limite du conflit d'intérêt, mais on a laissé faire, alors qu'on aurait dû être vent debout !

⁴ 16 pays y sont représentés : France, Belgique, Bulgarie, Croatie, Estonie, Finlande, Hongrie, Pays-Bas, Pologne, République tchèque, Roumanie, Slovaquie et Suède, mais aussi Italie avec le statut d'observateur, et Royaume Uni en tant que pays invité.

⁵Le débat sur l'agenda est très révélateur des conflits qui opposent les Etats au sein même de l'Alliance, et avec les Etats anti-nucléaires qui eux aussi font bloc et cherchent à mobiliser les associations anti-nucléaires (Cf. Claude Turmes à Berlin).

Les Etats et l'UE doivent créer les conditions pour une appropriation sociétale du nucléaire. Ce n'est pas une technologie « neutre », c'est un choix de société d'intérêt général qui nous engage... Ce choix a fait l'objet d'un Traité EURATOM, dont la création en 1957 sous l'impulsion de Jean Monnet avait pour vocation de promouvoir le nucléaire pour l'industrialisation et la prospérité. Ils étaient six pays membres du traité à sa création, mais sa mission a été perdue en route. Aujourd'hui certains Etats font obstruction systématique aux décisions qui doivent être prises à l'unanimité.

Le nucléaire est un bien public d'intérêt stratégique européen⁶... et réformer EURATOM pour retrouver sa vocation est nécessaire. Ce sera difficile à 27 d'où l'importance de l'Alliance qui a donc un première bataille à gagner : faire reconnaître le nucléaire comme un bien public au sein de l'UE. Pourra-t-elle aller plus loin ?

Construire une coopération structurée permanente

Parmi les Etats de l'Alliance, certains souhaitent construire une filière européenne nucléaire compétitive avec des projets partagés pour mutualiser les dépenses et réformer les règles du marché pour créer les condition du financement aux investissements de long terme. Dans cette perspective ils devront créer une coopération structurée permanente (CSP comme dans la Défense). Car, on le sait, les Etats membres de l'Alliance ne sont pas tous d'accord entre eux a rappelé Anne MacLachlan... Entre la Finlande pro-nucléaire qui est plutôt d'accord avec l'Allemagne pour une réforme « prudente » du marché et reportée après les élections européennes, ou au contraire l'Espagne qui est pour sortir du nucléaire mais demande une réforme structurelle du marché le plus tôt possible...

Par ailleurs, les débats conflictuels au sein du Conseil de l'Energie du 19 juin sont révélateurs. Deux questions étaient à l'ordre du jour avec la directive « Energies renouvelables » et la réforme du marché de l'électricité.

Concernant la directive sur les renouvelables, la France a obtenu la prise en compte de l'hydrogène produit à partir de l'électricité nucléaire dans la loi qui impose 42,5% de renouvelables dans la consommation européenne d'ici 2030... une bataille gagnée qui doit encore être ratifiée par le Parlement européen et le vote du Conseil fin juin.

⁶ Voir les applications de la radioactivité et du nucléaire dans les activités industrielles et de services – Soirée atomique du Cercle cinéphile d'ASCPE *Open World, Regards croisés* – 24 mai 2023

Quant à la réforme du marché, elle n'est pas encore gagnée ! Au cœur des débats : la question du financement des actifs nucléaires existants. Une question vitale si on veut prolonger la durée de vie de nos centrales, et amortir les investissements (en France, ils représentent 50 milliards d'euros !)

Or, le ministre luxembourgeois Claude Turmes hurle, brandissant l'argument de la distorsion de concurrence sur le marché, appuyé par l'Autriche et l'Allemagne qui renchérissent, dénonçant le non-respect des règles sur les aides d'Etat au profit d'EDF. Ces pays « oublient » au passage l'énorme distorsion de concurrence accordée aux EnR... avec le traitement discriminatoire dont elles bénéficient : priorité sur les réseaux, subventions et taxes de toutes sortes, objectifs contraignants... et j'en passe !

La France est à l'offensive. Elle a raison : il en va de l'intérêt général européen. Et les autres Etats auraient intérêt à sauver le parc français et EDF, car le parc français représente 50% du parc européen, et d'autres pays européens qui comme la Pologne ou la Suède veulent développer leur parc, auront besoin de coopérations avec EDF.

Et parce que le nucléaire, c'est du temps long, il ne faut plus perdre de temps.

Une participante a mis l'accent sur l'urgence des décisions si on veut sauvegarder le parc français. En effet nous dit-elle, les multiples incitations au développement de l'éolien en mer en France⁷ vont créer des effets d'aubaine et favoriser les grands groupes comme TotalEnergies ou ENGIE qui vont investir massivement dans l'éolien offshore... avec le risque de saturer les besoins réels et que les futurs EPR – qui arriveront trop tard – ne soient plus que des coûts échoués... d'autant plus ajoute-t-elle, que rien ne prouve aujourd'hui que les transferts d'usage seront réalisés !⁸

Quelle réforme pour quels objectifs ?

On est en droit de s'interroger sur l'objectif unique de baisse des prix de l'électricité avant la fin de l'année... car, il s'agit moins de « baisser » les prix que de réguler le marché pour des prix stabilisés sur le long terme comme nous l'a dit Frank Roubanovitch au nom des consommateurs. Mais aussi de créer les

⁷ Voir le document de travail du secrétariat à la planification écologique (SGPE) au service de la Premier Ministre en France publié le 13 juin et ses objectifs pour réduire les EGES de 34% entre 2022 et 2030 pour atteindre les objectifs de l'Union : soit passer de 408 à 270 millions de tonnes.

⁸ Il est d'ailleurs sidérant que les scénarios de consommation électrique n'aient jamais anticiper les besoins liés à une relance de la croissance et à l'électrification des usages...

conditions du financement des investissements nucléaires et de la coopération entre les entreprises du secteur pour construire une filière industrielle européenne. Les investissements sont lourds et à rentabilité différée, plus ou moins risqués, et ils devront mobiliser les fonds publics et privés massifs, eux-mêmes garantis par les Etats...

Or le marché est court-termiste, volatil et concurrentiel, et les garanties des Etats considérées comme des aides d'Etat, sont interdites... Il est inadapté aux besoins du nucléaire et a dissuadé les investissements dans le secteur. Ce qui explique en partie la baisse de production nucléaire en Europe. Dans ces conditions, le choix de toujours plus de renouvelables - qui ont besoin d'une base pilotable pour compenser leur intermittence - a engendré une demande de gaz bien supérieure à l'offre, ce qui a provoqué l'augmentation des prix. Ceux-ci ont explosé avec la baisse d'approvisionnement de gaz russe, mais la crise était en gestation depuis des années. Dans ce contexte, le système de tarification marginale (qui fixe les prix sur la dernière source appelée, le gaz) a pénalisé les Etats qui produisent de l'électricité moins coûteuse, issue du nucléaire comme en France ou des EnR comme en Espagne...

Avec la crise, le nucléaire a fait son retour. Mais le débat se cristallise sur nucléaire versus EnR... Il est absurde d'opposer les deux quand il faut réduire drastiquement les fossiles dont je rappelle qu'ils représentent encore 75% du mix énergétique en Europe, 65% en France ! Mais n'est-il pas absurde de vouloir remplacer une énergie décarbonée, stable et pilotable par une énergie décarbonée intermittente et incapable d'assurer la stabilité du réseau ?

C'est pourtant ce que demandent les Etats anti-nucléaires, préférant le gaz ou le charbon pour compenser les défaillances des EnR. Au contraire, les Etats nucléaires insistent sur l'équilibre des sources décarbonées et leur diversité : ils ont raison, car toutes ne se valent pas. Trop d'EnR électrogènes créent énormément d'effets pervers⁹. Elles coûtent cher et dans certains pays elles rencontrent un problème d'acceptabilité sociale. En France, l'annonce de 50 parcs en mer pour 40GW d'ici 2050 en complément de 100GW de solaire et d'éolien terrestre (ramené à 37 GW du fait de leur rejet) ne repose sur aucune stratégie cohérente ni évaluation sérieuse des coûts et des risques. Et les manifestations se multiplient contre les projets.

⁹ Voir « Grammaire pour une transition énergétique cohérente en Europe » Claude Fischer Herzog dans « Transitions & Energies », septembre 2022

Comment revaloriser la place du nucléaire en Europe ?

La proposition de l'Alliance de produire 150 GW d'électricité nucléaire en Europe d'ici 2050 (contre 100 GW actuellement), est un signal fort, positif, pour garder la part du nucléaire à 25% dans la production d'électricité (alors que le PINC, programme indicatif nucléaire de la Commission, prévoit 15%).

Ce qui nécessite de maintenir le parc existant et de construire 30 à 45 nouveaux grands réacteurs (complétés par des SMRs) et 450 000 recrutements...

Les Etats membres de l'Alliance vont préparer une feuille de route pour le développement d'une filière intégrée et des projets communs. Ils demandent à la Commission de soutenir le développement d'« initiatives conjointes » et de revoir son « Net Zero Industry Act » qui doit reconnaître les technologies nucléaires innovantes au même niveau que les autres technologies nécessaires à la décarbonation¹⁰.

La France a pris la tête de la bataille. Elle pèse de tout son poids qui je le rappelle représente 50% de l'électricité nucléaire en Europe avec un parc de 56 réacteurs, le 2^{ème} plus important au monde derrière les USA. Deux lois d'accélération pour la prolongation du parc et pour la construction de 6 EPR2 ont été votées. Mais les défis du financement doivent être relevés, et dans cette perspective, l'enjeu de la réforme du marché est crucial.

C'est avec la Pologne bien-sûr qu'on va mener la bataille. Une Pologne offensive nous a dit Michal Kurtyka, qui explique le choix américain pour son futur parc par le départ de la France en 2016... Sans doute. En 2013, nous avons organisé Les Entretiens Européens avec lui à Varsovie et à Krokowa : EDF Polska était sur les rangs, mais entre le Gouvernement, PGE et EDF, personne n'était en mesure de payer. EDF est partie. Affaiblie en France par son Etat régulateur et actionnaire et en Europe par le marché de l'électricité et les choix du Green deal, elle ne pouvait pas tout faire. Elle a fait le choix de la Chine, de la Finlande, du Royaume Uni et de Flamanville... au détriment de la Pologne. On peut le regretter, certes, mais rien ne nous empêche aujourd'hui de reprendre la coopération entre nos deux pays car, comme l'a rappelé l'ancien ministre du Climat en Pologne « il n'est jamais trop tard ».

L'EPR est un atout : il sera 1^{er} d'une série en France, qui nous permettra d'avoir un nouveau parc d'EPR2. Il a permis à la France de rester leader en Europe et dans le monde. Je l'affirme, c'est bien l'EPR qui est au cœur du défi de la

¹⁰ La comparaison avec l'IRA, l'« Inflation Reduction Act » aux USA qui subventionne le déploiement de l'ensemble des énergies décarbonées de production américaine dans le monde entier est sans appel.

renaissance du nucléaire en Europe. Les SMRs pourront alors venir compléter les EPR en fonction des besoins territoriaux ou de grandes entreprises, mais ils ne sauraient suffire pour produire 150GW d'électricité nucléaire. Quand on reproche à EDF d'avoir sous-investi depuis 20 ans, n'oublions pas Flamanville ! Certes, la centrale coûtera plus cher que prévu. On parle de 10, voire 20 milliards... Mais comparé aux 150 milliards investis dans les EnR pour produire 2,5 % d'électricité décarbonée intermittente et remplacer de l'électricité décarbonée stable (avec la fermeture de Fessenheim), il faut relativiser...

Sur la réforme et ses outils... faire évoluer les règles

Les défis sont gigantesques. Plus de 800 milliards seront nécessaires en Europe. Il s'agit de rééquilibrer le marché court terme par du long terme, rééquilibrer la concurrence par la solidarité et les coopérations. Et le faire dans un contexte d'instabilité économique et de changements géopolitiques et climatiques...

En France, le Gouvernement a décidé de renationaliser EDF, une façon de restaurer sa souveraineté dans les choix qui conditionnent son avenir. Celle-ci sera financée par l'impôt via le budget, mais pour le financement des futures centrales, plusieurs options sont dans le débat : faire appel à l'épargne du public via le livret A géré par la CDC (Caisse des Dépôts et Consignations), véritable bras armé de l'Etat ; émettre des obligations sur le marché, souscrites par des entreprises, voire des particuliers ; proposer les montages financiers aux investisseurs institutionnels et privés, et aux collectivités locales.

Philippe Herzog nous met en garde : certains pays européens sont en récession et le contexte général est à la stagnation durable. Il n'y aura donc pas de solution miracle du style « L'Etat n'a qu'à payer ». Et les outils ne sont pas des enjeux techniques, mais socio-politiques.

Je me réjouis que la Commission ait proposé de reconnaître la technique du CfD (contrat pour différence)¹¹. Comme on l'a vu, celui-ci est au cœur d'une bataille politique entre les Etats, certains refusant son utilisation pour les actifs nucléaires pour la prolongation de la durée de vie des centrales en France.

Plusieurs précisions sont nécessaires. On a l'expérience du CfD à Hinkley Point. Il coûte cher. Pourra-t-on se permettre de tels coûts ? Et l'Etat pourra-t-il couvrir

¹¹ Le CfD est un contrat définissant un couloir de prix de vente de l'électricité sur le marché de gros, avec un prix plancher, un prix plafond. Sur le marché européen, si le prix de vente est inférieur au prix plancher, l'Etat verse la différence aux producteurs, s'il est supérieur au plafond, il récupère la différence pour la redistribuer aux consommateurs.

seul les risques ? Nous demandons que soient combinées la technique du CfD à celle du RAB - dit d'actifs régulés. En effet le RAB - nous ont dit Antoine Bizet et Elena Burdykini - serait effectivement moins cher pour les nouveaux réacteurs, car en permettant aux investisseurs et aux consommateurs d'être impliqués dans les projets dès leur conception, on éviterait la masse de frais financiers qu'a exigée le CfD à Hinkley Point. Les banques, a ajouté Elena, refuseront de faire porter le risque aux consommateurs. Cela étant, il paraît important que les entreprises électro-intensives et aussi les collectivités territoriales puissent être des partenaires financiers du projet¹². D'autre part, et dans le même esprit, l'Union européenne devra reconnaître la nécessité des PPA (des contrats de gré à gré).

La France a bénéficié d'un système réglementé avec l'Arenh, mais comme l'a rappelé Antoine Bizet, celui-ci a pu nuire à EDF quand il a fallu vendre toujours plus et moins cher aux concurrents pendant la crise. Faut-il le garder ? Comment alors prendre véritablement en compte le calcul des coûts de production ? Que deviendra le dispositif avec les CfD ?

Toutes ces questions doivent être clarifiées... et les contrats de long terme devront compris pour ce qu'ils sont : une réforme structurelle.

Or Nicola Pesaresi nous l'a dit : la Commission veillera au respect des règles de la concurrence. Mais les règles actuelles pénalisent le nucléaire...

Le CfD à lui seul n'est pas vraiment une réforme structurelle, plutôt une dérogation aux règles en vigueur. Et la Commission renvoie toute la charge des garanties publiques aux Etats. Le chef d'Unité de la DG COMP a affirmé que chaque source sera traitée sans discrimination et avec la neutralité bienveillante du choix des Etats. Mais on a un doute quand les EnR restent prioritaires sur les réseaux, bénéficient d'aides d'Etat, et sont soumises à des objectifs contraignants de plus en plus élevés.

Les règles doivent évoluer pour permettre plus de solidarité entre les Etats dans le respect de la diversité des sources et pour favoriser le partage des coûts et la coopération entre les entreprises et les Etats afin de les diminuer et singulièrement les coûts du risque qui sont trop élevés. Ou bien, faudra-t-il sortir le nucléaire du marché comme on l'a fait pour les renouvelables ? Ce n'est pas ce que nous voulons. Les Entretiens Européens avaient proposé de mettre en œuvre le Traité de Lisbonne qui a établi le co-responsabilité des Etats et de

¹² Avec la taxonomie gagnée de haute lutte, les investissements privés pourront déclarer leurs investissements à leur bilan avec des labels européens « finance durable ».

l'Union pour assurer la réalisation des missions de SIEG (service d'intérêt économique général), et en l'occurrence pour l'électricité nucléaire.

Comment bâtir une filière industrielle européenne ?

La Pologne a choisi les USA, la Hongrie a choisi la Russie avec l'accord de la Commission... Je suis convaincue pour ma part, que des coopérations sont possibles sur l'ensemble de la chaîne, en aval et en amont des réacteurs.

La France a une filière de 2600 entreprises : aux côtés d'EDF, de nombreuses entreprises sont en mesure d'investir dans l'ingénierie, les turbines ou autres technologies d'enrichissement d'uranium, de sa conversion, et en amont dans le recyclage des combustibles usés et de la gestion des déchets nucléaires.

Les solutions du stockage géologique en profondeur font l'unanimité de la communauté scientifique mondiale, et en Europe elles se concrétisent en Finlande, en Suède ou en France, elles doivent être partagées... Il faut aller visiter CIGEO le centre de l'Andra pour s'en rendre compte. Après avoir conduit une délégation d'une vingtaine d'entreprises du CLEEE sur le site d'ORANO à Tricastin le 24 mai dernier, c'est dans cet esprit que j'emmène une dizaine de jeunes ingénieurs en formation à Bure le 3 juillet : une descente à 500 m sous terre pour arpenter les galeries de béton révolutionnaire et les alvéoles qui recevront les colis de déchets, une fois ceux-ci refroidis, vitrifiés et mis en containers.

Quels que soient l'innovation dans les technologies ou les meilleurs montages financiers que nous trouverons pour les investissements, une condition cruciale à l'appropriation sociétale du nucléaire réside dans une ambitieuse politique de formation aux métiers de la filière : ce sera la prochaine conférence des Entretiens Européens. Rendez-vous fin novembre pour en parler.

Claude Fischer Herzog
Paris, le 20 juin 2023

ASCPE – 9 rue des Larris – 93800 EPINAY/SEINE
Tél. 00 33 6 72 84 13 59 – Mail : contact@entretiens-europeens.org
Site : www.entretiens-europeens.org