
France - Europe - Énergie : la grande désillusion?

S'il est un sujet emblématique et symbolique des évolutions centripètes de notre pays depuis le début du XXI^e siècle, c'est bien l'énergie. Entre le début de l'ouverture en France des marchés de l'électricité et du gaz, en 2000, et aujourd'hui, l'Europe de l'énergie est passée dans tous les esprits du rang d'espoir et d'espérance au stade de craintes et d'angoisses. Comment expliquer ce basculement?

Michel DERDEVET

Maître de Conférences à

l'Institut d'études Politiques de Paris

Pourquoi, alors que nos atouts industriels (EDF, Gaz de France, Suez, ...) restent profondément pertinents, l'Europe suscite-t-elle désormais à tous niveaux rejets et inquiétudes? Pourquoi la France, dans ce domaine plus que dans d'autres, développe-t-elle désormais un discours basé sur «l'exception énergétique», l'existence d'un «génie national»¹, encourageant ainsi le repli derrière des modèles économiques datant du siècle dernier? Afin d'esquisser quelques réponses à ces questions, il nous a semblé pertinent d'analyser ici à la fois l'évolution de l'opinion, des médias et surtout des discours politiques, essentiellement parlementaires, afférents à ce sujet.

Une opinion française peu informée, changeante et qui doute de l'Europe

L'Eurobaromètre réalisé entre octobre et novembre 2005² concluait que 50% des Français considéraient le niveau européen comme le plus pertinent pour «répondre aux nouveaux défis en matière d'énergie que nous avons à relever dans les années à venir», contre 36% pour le niveau national; cinq mois plus tard, en mars-avril 2006,³ la même enquête montrait un basculement significatif : 39% croyaient encore que le niveau européen devait être privilégié, mais

40% préféraient une réponse nationale et 15% une réponse locale (alors qu'ils n'étaient que 10% quatre mois plus tôt).

Comment expliquer cet effritement en un semestre du soutien à une politique européenne de l'énergie? Principalement, selon nous, par une absence de mise en perspective, dans notre pays, des enjeux liés à la construction du marché intérieur de l'énergie.

En juin 2004, un sondage réalisé par Opinionway pour *Le Figaro* montrait que 70% des personnes interrogées se disaient soit très, soit plutôt favorables au processus d'ouverture à la concurrence des marchés du gaz et de l'électricité. Parmi les atouts supposés, beaucoup (79%) escomptaient une baisse des prix.

Deux ans plus tard, en juin 2006, l'opinion était plus partagée⁴ : 34% des Français estimaient que l'ouverture à la concurrence et

(1) Pour reprendre la formule du sociologue Gérard Mermet, in *Le Nouvel économiste* n°1374 du 8 au 14 février 2007.

(2) *Attitudes au sujet de l'énergie, Eurobaromètre spécial 247/Vague 642 - TNS Opinion& Social.*

(3) *Les enjeux énergétiques, Eurobaromètre spécial 248/Vague 652 - TNS Opinion & Social.*

(4) «*Les conséquences de l'ouverture du marché de l'électricité aux particuliers en 2007*», sondage CSA/France Europe Express/France Info, juin 2006.

France - Europe - Énergie : la grande désillusion ?

Michel DERDEVET

le libre choix de leur fournisseur au 1^{er} juillet 2007 allaient faire baisser leur facture d'électricité, 32% l'augmenter et 30% ni l'augmenter ni la baisser (4% ne se prononçant pas).

On peut certes expliquer cette évolution par la hausse relative, entre ces deux dates, de la facture énergétique pour les clients éligibles (industriels, PME/PMI, ...), notamment en raison de l'évolution du cours des matières premières.

Mais cette explication nous semble incomplète et imparfaite, notamment parce que les principaux « sondés », les clients particuliers, bénéficient des tarifs « régulés » et ont peu perçu cet accroissement.

Ce qui nous semble plus significatif, dans ce partage « équidistant » de l'opinion, c'est surtout le fait que les Français demandent à savoir... et à voir ! Seuls 17% des personnes interrogées en novembre 2006 disent, par exemple, être correctement informées de l'échéance du 1^{er} juillet 2007⁵ ! À huit mois de ce changement majeur, ce chiffre bas, très bas, nous interroge sur l'absence d'une « pédagogie citoyenne », dans notre pays, sur des sujets européens aussi fondamentaux ! Sur ces 17% de Français « éclairés », 69% sont curieux de connaître les offres des nouveaux

entrants, 65% appellent de leurs vœux une aide pour mieux gérer leurs dépenses énergétiques (fixation de limites de consommation, alertes en cas de dépassement...) et 63% espèrent que la fin du monopole d'EDF et de GDF fera baisser leurs factures d'électricité et de gaz. Quelle meilleure preuve que les Français, quand ils disposent de toutes les « clefs » économiques, ne sont pas automatiquement des anti-européens forcenés !

Confirmant cette analyse, un sondage récent du Cevipof montre d'ailleurs qu'une majorité (43%) de Français souhaite que notre pays s'ouvre davantage au monde d'aujourd'hui (contre 31% qui pensent qu'il doit davantage se protéger, et 26% ni l'un ni l'autre)⁶.

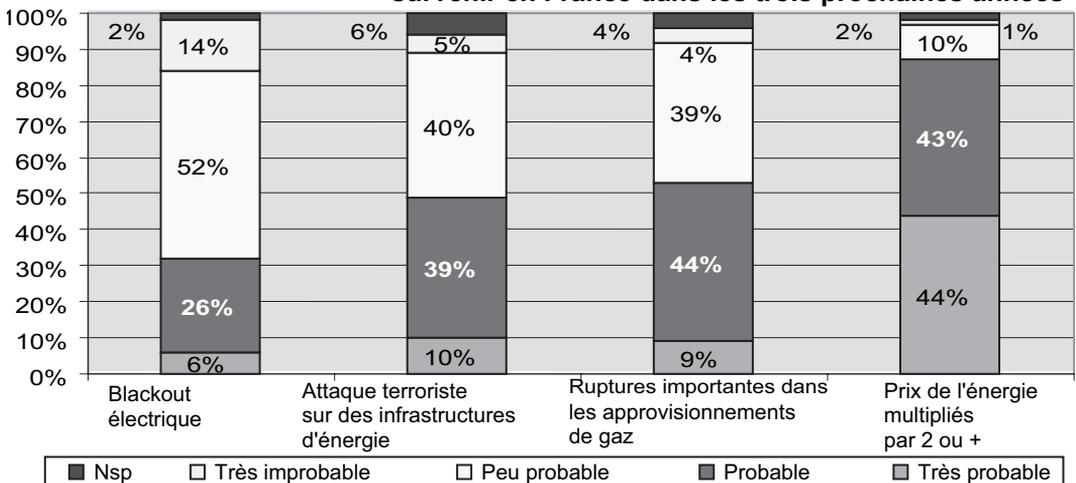
Mais dans le domaine de l'énergie, faute d'une vraie information « européenne » sur les évolutions engagées, les thématiques anxieuses prennent de l'ampleur. Le dernier Eurobaromètre n°262 (janvier 2007) de l'Union européenne est révélateur de ce point de vue (voir graphique I ci-dessous).

(5) Etude Unilog Management - TNS Sofres réalisée en novembre 2006.

(6) Cevipof - Vague 2 - 11-26 septembre 2006.

Graphique I

Quelle probabilité selon vous ont ces événements de survenir en France dans les trois prochaines années ?



France - Europe - Énergie : la grande désillusion ?

Michel DERDEVET

La même étude montre que, contrairement à la réalité, les Français pensent que notre pays est plus dépendant au plan énergétique que l'Europe, alors qu'avec 50% d'indépendance énergétique, nous sommes dans l'exacte moyenne européenne. Certes, les black-outs italien et allemand des 28 septembre 2003 et 4 novembre 2006 sont passés par-là, et ont pu instiller le sentiment de fragilité de l'Europe de l'électricité; mais, face à ces erreurs d'interprétation, il est surtout prioritaire que les responsables politiques français, quelle que soit leur sensibilité, fournissent à nos concitoyens des informations fiables et transparentes sur les parcs de production dans chaque pays, sur le fonctionnement solidaire et interconnecté des systèmes énergétiques européens, sur l'évolution réelle des prix... et passent d'une «ode à la joie» vantant l'exception énergétique française à un discours pédagogique et ouvert, certes plus complexe, sur les enjeux énergétiques européens.

Des médias critiques vis-à-vis de la construction européenne, qui privilégient les thématiques liées à la sécurité énergétique

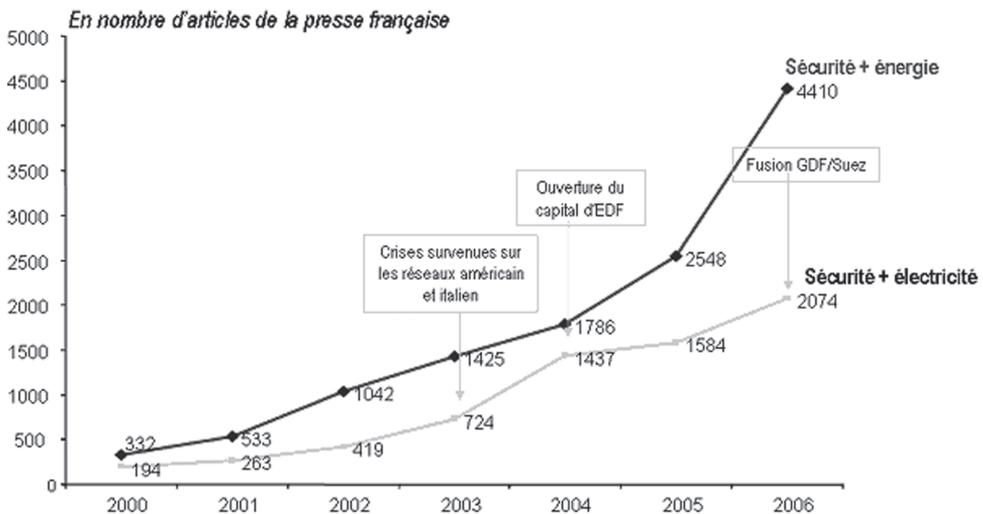
Entre 2000 et 2006, selon une étude récente de la société Occurrence, le nombre d'articles associant dans la presse française la sécurité et

l'énergie a littéralement explosé passant de 332 à 4410 (*voir graphique II*).

À la suite des incidents survenus en 2003 (États-Unis et Italie) et en 2006 (Allemagne), la question de la sécurité du réseau électrique européen est devenue médiatiquement centrale. Les crises électriques ont réactivé dans la presse européenne le sentiment anti-libéral, ces incidents étant imputés sans nuance à l'ouverture des marchés. Même le très sérieux *Corriere della Sera* du 29 septembre 2003 estime, ainsi que «la cause fondamentale de la panne (italienne) est la libéralisation du marché», tandis que *La Tribune* évoque «le prix d'une concurrence mal maîtrisée» (6 novembre 2003).

Les médias oublient cependant que des incidents électriques sont survenus et surviennent partout dans le monde quel que soit le modèle d'organisation retenu, public ou privé. Ils passent également sous silence le fait que la France a connu le 19 décembre 1978 (du temps d'EDF intégrée) une panne majeure qui a duré une journée (et non une demi-heure comme le 4 novembre 2006!), bien avant que l'Europe de l'électricité ne voie le jour.

Graphique II



La Commission européenne est accusée d'avoir « fait un choix un peu aveugle et très idéologique visant à libéraliser à tout prix » (France-Culture - 29 septembre 2003).

Cela étant, dans ce « concert » généralisé, certaines voix n'hésitent pas à se faire entendre pour contrebalancer la rhétorique anti-européenne : « Pour Umberto Colombo, ancien ministre, l'Italie paie vingt ans d'inertie en matière énergétique » (*Le Figaro* - 30 septembre 2003); « La déclaration de Loyola de Palacio ne souffre aucune ambiguïté : il faut développer les plans d'interconnexion et donner aux infrastructures énergétiques de l'Union une véritable dimension européenne » (RCA - 29 septembre 2003).

Après la panne géante du 4 novembre dernier, le même constat, réaliste, apparaît : « la faiblesse de l'Europe de l'énergie est mise en lumière » (*Challenge* - 9 novembre 2006); « le continent européen est de plus en plus vulnérable faute d'investissements » (*Les Échos* - 6 novembre 2006).

Ce qui domine en fait dans les médias, c'est surtout l'impuissance des instances politiques nationales et européennes, la défense de modèles contradictoires au niveau des États membres et un réel sentiment de « vide politique », qui se matérialise par exemple, en France, par la rareté des interventions politiques en faveur des interconnexions. Idem en Espagne.

Un discours politique qui glisse progressivement vers « l'euroscpticisme »

Pour compléter ce panorama sectoriel, il nous a semblé pertinent d'analyser en détail le contenu des trois débats parlementaires qui ont marqué, en 2000, 2004 et 2006 le secteur de l'énergie⁷. Sans rentrer dans une analyse partisane, mais en essayant plutôt de dégager des lignes de force.

Ce qui apparaît d'abord, ce sont des **éléments de constance** dans le temps ! Députés et sénateurs s'accordent sur la légitimité

de l'existence de l'Europe au sens large. Mais, dans le même temps, ils refusent majoritairement une « Europe non française », libérale, qui leur paraît être imposée, contre son gré, à la France (effet de la mondialisation, isolement...). La méthode européenne ne fonctionne pas selon eux, soit que la libéralisation ait été trop forte pour revenir à un modèle de service public⁸, soit que la concurrence ne soit pas encore assez poussée pour porter ses fruits⁹. Dès lors, l'Europe devient, pour reprendre la formule de M. Jean Dionis du Séjour¹⁰, « un bouc émissaire » chargé de tous les maux.

(7) Grâce au logiciel de lexicométrie Tropes, et avec l'appui de Tendances Institut, nous avons donc passé au crible les interventions des parlementaires (Assemblée nationale et Sénat) intervenues dans le cadre des discussions de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, qui transpose la première directive électricité de 1996 (corpus de 652.531 mots); de la loi du 9 août 2004, relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, qui consacre le changement de statut d'EDF et de Gaz de France d'EPIC en sociétés anonymes, dont le capital sera détenu à plus de 70% par l'État (corpus de 638.395 mots); et de la loi du 7 décembre 2006 relative au secteur de l'énergie, qui vise, notamment, à permettre la réalisation du projet de fusion entre Gaz de France (GDF) et Suez, en abaissant à 1/3 le seuil minimal de participation de l'état au capital de GDF (corpus de 1.417.707 mots).

(8) « Tout cela s'inscrit dans le cadre de cette mondialisation que nous ne pouvons éviter, même si nous sommes nombreux à la regretter ». Pierre Micaux, député UMP de l'Aube (débat de 2000); « Quand le vent de la déréglementation et de la dérégulation de l'ère reaganienne et thatchérienne a atteint les rivages de l'Europe ... », Paul Raoult (sénateur PS du Nord).

(9) En citant le Général de Gaulle (« la politique la plus coûteuse, c'est de faire petit »), le député Franck Borotra (RPR-Yvelines) estime que le projet de loi de 2000 bride EDF et ne lui donne pas les moyens de partir à la conquête de l'Europe : « Il fallait au contraire libérer EDF, lui permettre de se transformer en une véritable entreprise détenue à 100% par l'État. Votre projet a pour objectif de lui conserver la première place sur un marché protégé. Je préférerais qu'EDF soit la première sur un marché européen concurrentiel ».

(10) Député UDF, Lot-et-Garonne.

Le thème du « milieu du gué » est un thème récurrent dans les débats concernant les changements portés par l'Union européenne. En effet, structurellement, l'UE est un processus au milieu du gué : vers davantage d'harmonisation ou de convergence, vers un marché intérieur sans cesse plus complet, etc. Les réformes que l'UE impose à la France sont donc sans cesse dans cette thématique du « milieu du gué ».

Face à cette Europe, la « grandeur » du modèle français issu du service public est sans cesse soulignée et mise en avant¹¹ ; si l'acceptation des règles du marché intérieur est évoquée par certains parlementaires, il leur semble tout aussi important de conserver des spécificités françaises (le « ni-ni »), afin de permettre aux grands acteurs issus du service public de dominer l'Europe et d'imposer le modèle français. En 2000, les parlementaires de la majorité de gauche insistent sur les notions de service public présentes dans la loi. En 2004, la nouvelle majorité de droite souligne que seule une petite partie du capital d'EDF est ouverte au marché. En 2006, le débat sur le « tarif de retour » relève d'une position d'acceptation des règles européennes (fin annoncée des tarifs réglementés), matinée d'un souci de sauvegarde du modèle ancien.

En fait, pour tous, il faudrait « relancer » l'Europe, mais au profit d'une conception française du service public, sans pour autant que le discours ne propose *in concreto* d'éléments d'action tangibles.

Cette vision de l'Europe ne se limite pas à l'énergie : la tension entre un modèle français et une vision européenne perçue comme libérale a été développée, et de manière plus large, en 2005, avec le résultat que l'on sait à l'issue du référendum sur le projet de Traité Constitutionnel.

Mais elle est exceptionnellement forte dans le secteur de l'électricité, sujet « quasi culturel » s'il en est, cœur du « service public à la française », comme le soulignait

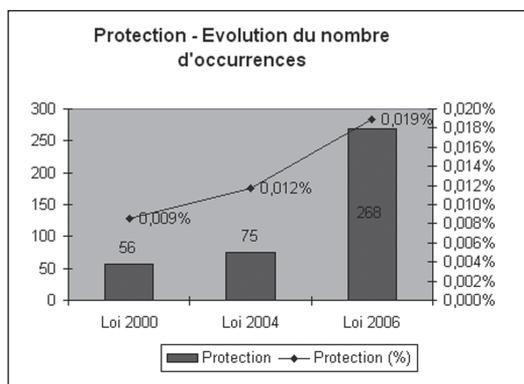
en 2000 le député P.S Christian Bataille, rapporteur de la loi du 10 février à l'Assemblée nationale¹².

Au-delà de ces constantes structurelles, une évolution majeure de la position des députés et des sénateurs à l'égard de l'Europe apparaît nettement entre 2000 et 2006

Son axe principal est la **confiance dans l'Europe**, relativement forte en 2000 (ouverture et passage à la concurrence), qui se dégrade au fil du temps et apparaît très limitée en 2006.

Ainsi, pour ne prendre qu'un seul exemple, le mot « protection » est très peu présent en 2000 ; il devient très utilisé dans le débat parlementaire de 2006¹³.

Graphique III



2000 : La confiance dans la possibilité de concilier le modèle européen et la tradition du service public à la française

La spécificité des premiers débats de la loi de 2000 était la confiance. La majorité « plurielle » de l'époque présenta la transposi-

(11) « Nous sommes les seuls en Europe à avoir cette vertu ». Patrick Ollier, (député UMP, Hauts-de-Seine).

(12) Député P.S - Nord.

(13) Les histogrammes présentent le nombre de fois que le mot est cité, et la courbe la proportion de ce mot dans l'ensemble du corpus des débats.

tion de la directive électricité, adoptée en 1996, comme une obligation, pour respecter la signature du gouvernement précédent. La concurrence est alors perçue, à gauche comme à droite, comme positive pour la croissance d'EDF et la baisse des prix¹⁴. Le thème d'une baisse des prix générée par l'introduction de la concurrence apparaît ainsi 28 fois dans les débats (alors qu'une éventuelle hausse des prix n'est évoquée que 6 fois).

La France serait en retard par rapport à ses principaux partenaires¹⁵ dans l'ouverture du marché : les autres pays européens sont vus comme des partenaires, sur lesquels il faut prendre modèle (argument repris 27 fois).

L'argument principal des défenseurs de la loi du 10 février 2000 est de montrer qu'Europe et Service Public ne sont pas forcément incompatibles, au contraire : selon la formule de Christian Bataille, «l'électricité française de demain se caractérisera, dans une Europe forte, par un service public réaffirmé» et nous pourrions «communiquer en retour la culture française du service public à l'Europe».

2004 : Approfondissement du modèle européen, mais apparition de critiques face aux premières perceptions de l'ouverture des marchés

En 2004, la perception de la compétition européenne est modifiée. Le thème de la hausse des prix revient 100 fois, et l'argument de la concurrence responsable de la hausse des prix revient 6 fois¹⁶.

Les parlementaires insistent sur deux nouveaux sujets d'inquiétude liés à la construction de l'Europe de l'énergie : la sécurité d'approvisionnement (99 fois citée)¹⁷ et la hausse des prix.

Les thèmes de la défaillance, de l'erreur sont associés aux thématiques de la libéralisation, du marché et de l'Europe. Dix interventions associent erreur et Europe¹⁸.

Entre 2000 et 2004, la thématique de l'anxiété, de l'inquiétude, de la peur, de la catastrophe prend ainsi corps. Mais est-ce

uniquement lié à des faits «tangibles» (crise californienne de 2001 ; black-out est-américain et italien de 2003, ...) ?

Les mots «black-out» et «Enron», inexistant en 2000, émergent en 2004 pour ensuite décliner légèrement en 2006.

2006 : Une perte de confiance marquée, favorisant réflexes de défense et de protection

En 2006, à la faveur de la discussion visant à favoriser la fusion GDF/Suez, le champ lexical de la peur, de la perte de confiance est extrêmement présent.

Les raisons de cette anxiété sont les «menaces» et les risques nombreux (499

(14) « Cette nouvelle page va nous permettre de lancer un nouveau défi. Je tiens d'emblée à affirmer ma confiance pour l'avenir de notre Société EDF et pour le système public de l'électricité, si on veut bien leur donner les moyens de s'adapter aux nouvelles conditions. L'Europe doit devenir leur horizon, leur marché, si on leur fait confiance ». Claude Birraux (député UMP, Haute Savoie).

(15) « Les schémas qui prévalaient en 1946, dans un contexte totalement différent de celui que nous connaissons ne peuvent pas être considérés comme intangibles. C'est ce que tous nos partenaires européens ont compris...ils ont adopté des mesures de libéralisation autrement audacieuses et sans attendre, pour beaucoup d'eux, la directive » François Goulard, (RPR, Morbilhan).

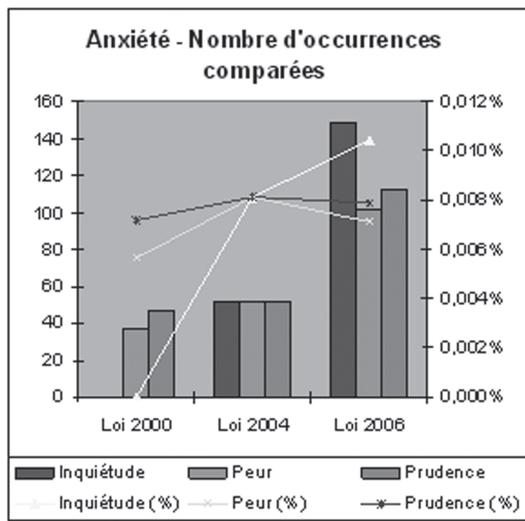
(16) « Pénurie d'énergie, augmentation continue des tarifs pour les ménages, suppression d'emplois, dégradation de la sûreté et de la sécurité, retard dans les nouveaux investissements dans le nucléaire et dans les énergies renouvelables, tel est le résultat calamiteux des politiques libérales conduites aux États-Unis et en Angleterre ». Nathalie Gautier (Députée PS, Rhône).

(17) « L'énergie et la sécurité de son approvisionnement doivent rester dans la sphère régaliennne, sans aucune discussion possible ». Jacques Myard (UMP, Yvelines).

(18) « La privatisation s'est soldée par une série de pannes et de dysfonctionnements liés au manque d'investissements et à un entretien plus qu'aléatoire, mettant ainsi en danger les populations ». Odette Terrade (sénatrice PC, Val-de-Marne).

occurrences) qui, selon les parlementaires, pèsent désormais sur les entreprises et les consommateurs français : peur de la bourse et des OPA, hausse des prix, sécurité d'approvisionnement, peur de la privatisation et du marché en général, accidents, risques climatiques, ...

Graphique IV



Dans les débats parlementaires, la thématique de la **hausse des prix** est récurrente (elle apparaît 535 fois)¹⁹.

Ce thème est corrélé 10 fois au marché, 8 fois à la privatisation, 7 fois à la concurrence, 6 fois à l'ouverture.

Face à cette hausse des prix, les députés et les sénateurs souhaitent avant tout protéger le consommateur, à travers éventuellement un service universel européen²⁰. Le thème est évoqué 90 fois; il s'agit 44 fois du consommateur français. Le mot de **patriotisme** apparaît pour la première fois dans les débats.

En conclusion, on peut s'interroger sur le fait de savoir si le réflexe de protection, le comportement devenu « obsidional » de notre pays sur le sujet de l'énergie est à la hauteur des enjeux et des attentes des Français.

Face aux demandes de nos concitoyens et aux enjeux qui attendent les pays de l'UE, est-il utopique d'aller vers plus d'Europe, plus de coordination, plus d'harmonisation, plus de régulation, plus de solidarité? Que serait notre continent si, demain, chaque État membre privilégiait une politique énergétique basée sur des réflexes de protection et d'enfermement, si les nations européennes se recroquevillaient sur leurs territoires (avec, en parallèle, le développement du syndrome « nimby » pour les grands aménagements structurels)? Ferait-t-on fi, par exemple, de l'atout formidable constitué par des réseaux européens qui se sont historiquement interconnectés depuis presque un siècle, permettant ainsi une solidarité entre pays en cas de panne? L'interconnexion et les échanges entre pays européens ne relèvent pas originellement, faut-il le rappeler, du marché intérieur ou de la construction européenne, mais d'un besoin de sécurité et de solidarité entre pays. Et si le 4 novembre dernier, la solidarité des électriciens européens n'avait pas joué, c'est toute l'Europe qui aurait été durablement dans le noir! et pas seulement moins d'une heure!

La crainte de la pénurie et le souci de maximiser ses propres intérêts peuvent créer, partout en Europe, des réflexes centripètes conduisant à généraliser le « chacun pour soi ». Cette attitude se répand d'autant plus qu'elle peut reposer, ici ou là, sur un fondement démagogique et populiste. Comme le fait très justement observer l'Institut

(19) « *Aujourd'hui, certaines entreprises se trouvent dans une situation extrêmement difficile, l'augmentation du prix de l'électricité allant de 60 à 80% dans certains cas* » Jean-Claude Lenoir (député UMP, Orne); ». « *Les ménages voient leur pouvoir d'achat entamé depuis plusieurs mois à cause de la hausse de ces prix; Il faut donc maintenir le tarif réglementé* ». François Hollande (député P.S, Corrèze).

(20) « *Ce que l'Europe appelle le service universel donne des garanties proches* ». François Brottes (député P.S, Isère).

Montaigne dans une publication récente²¹, le risque de repli est très aisément justifiable, la main sur le cœur, au nom de multiples et excellentes raisons : l'histoire, les amitiés culturelles, le « modèle de production étatisé qui a fait ses preuves », les frontières naturelles ou politiques, le « prix de revient moindre de la ressource dont nous disposons », la « moindre dépendance en ce qui nous concerne », ... Telle est bien la raison pour laquelle la création d'une politique européenne de l'énergie constitue un vrai projet politique pour 2007 et au-delà : chacun va devoir réfléchir et agir à l'inverse de son réflexe premier, en France comme ailleurs !

L'approfondissement du marché européen, à un rythme mesuré et prudent, n'est pas qu'un enjeu idéologique. Il permettra de renforcer les échanges d'énergie entre pays, d'optimiser les parcs de production, de ne pas gaspiller les ressources excédentaires,

de mettre en place des interconnexions solides entre les différents pays. Il permettra aussi d'envisager, à terme, une coordination plus poussée des gestionnaires de réseaux énergétiques et une régulation renforcée, seule capable de garantir une meilleure sécurité d'approvisionnement. Cette Europe de l'énergie n'est pas contradictoire avec les exigences de service public chères à notre pays. Elle suppose seulement que, comprenant les atouts du « grand marché commun », nous repensions, enfin, nos services publics énergétiques dans une logique d'ouverture, d'écoute et de compréhension de nos partenaires. C'est à l'évidence l'un des grands défis qu'auront à relever l'exécutif et le législatif issus des consultations du printemps 2007.

(21) « *Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?* » février 2007.