

Souveraineté énergétique
Quelles évolutions pour l'organisation des marchés européens de l'électricité et du gaz et de la stratégie européenne de l'énergie

Rédacteur : Jacques-André Troesch

Réflexions sur la politique énergétique de l'Union européenne
La crise énergétique européenne a révélé l'erreur de la vision de la Commission européenne de l'organisation des marchés de l'électricité et du gaz

Rappel historique :

A la fin des années 90, la Commission européenne a voulu soumettre aux lois du marché deux « commodities » fondamentales, le gaz et l'électricité.

Pour le gaz, la concurrence gaz to gaz prônée par la Grande Bretagne devait permettre de déconnecter le prix du gaz de celui du pétrole dont le baril servait d'index de base du prix des contrats de gaz à long terme, et de faire varier les prix à la consommation au gré des fluctuations de l'offre et de la demande. Ce mouvement a été soutenu par les pays producteurs de gaz en Europe, la Grande Bretagne, les Pays-Bas et la Norvège qui ont vu dans une concurrence « gaz to gaz » le moyen de maximiser leurs profits.

Pour l'électricité, la Commission européenne y a vu le moyen de faire baisser les prix de l'électricité et de faciliter l'entrée sur le marché des producteurs d'électricité renouvelable, fût-ce au prix de subventions élevées.

C'est dans cet esprit que la Commission européenne a exigé la séparation des infrastructures de transport et de distribution des activités de production, qu'elle a interdit les contrats de fourniture à long terme et les prix réglementés, alors qu'ils étaient garants à la fois d'une sécurité d'approvisionnement et d'une prévisibilité des prix. Pour multiplier le nombre de concurrents, elle a poussé à la création de bourses où ont accès les traders sans aucune garantie de fournitures physiques.

Dans l'électricité, pour accentuer la concurrence en faisant entrer sur le marché de nombreux petits fournisseurs sans moyens importants de production, elle a exigé que les entreprises disposant d'un monopole de production au plan national avec des prix stables, du fait de l'amortissement de leurs investissements, leur cèdent une partie de leur production à des prix définis.

Enfin au nom de la priorité donnée aux énergies renouvelables, elle a exigé un accès prioritaire au marché de la production correspondante. Du fait du

caractère intermittent de la production de ces énergies, ceci provoque des variations brutales des prix de gros et entraîne, pour éviter des black-out, le recours à des énergies fossiles de back-up, à savoir le gaz et le charbon, eux-mêmes dépendants de marchés de gros mondiaux fluctuants, fluctuations auxquelles s'ajoute aujourd'hui l'impact du marché du CO2.

Cette organisation a eu deux conséquences pour les consommateurs :

Pour le gaz, en période de croissance faible mais régulière, les variations de prix à la hausse comme à la baisse se faisaient en fonction de la saisonnalité de la consommation. Par ailleurs le développement de la production de gaz dans le monde, en particulier du gaz de schiste aux Etats-Unis, et l'accroissement des moyens de transport, gazoducs et méthaniers, a permis d'avoir sur le moyen terme un lissage des hausses de prix.

Pour l'électricité, il n'en a pas été de même. Contrairement aux attentes de la Commission européenne, les prix de l'électricité n'ont cessé d'augmenter sous l'effet de l'entrée en service de capacités de production éolienne allemandes et néerlandaises qui jouent un rôle directeur sur les prix. Ceux-ci n'ont cessé de croître d'autant plus que le principe du « merit order » entraîne, en cas d'insuffisance de vent, la mise en route de centrales à gaz ou à charbon dont les prix peuvent fluctuer comme il a été dit précédemment.

La crise de la pandémie a montré qu'en période de crise, la politique énergétique développée par la Commission européenne conduisait à une impasse.

Sous l'effet du ralentissement de la croissance économique entre 2019 et 2020, les principaux producteurs américains et russes ont vu leur offre baisser respectivement de 13% et de 36% par rapport à 2019 du fait du recul de la consommation mondiale de 1,8%, avec un effondrement des prix (-28% de l'indice TTF en Europe), qui a mis en difficulté les producteurs de gaz de schiste et a incité la Russie à freiner sa production.

Il en est résulté en Europe un moindre remplissage des stockages aggravé par un hiver 2021 très froid. Cette situation météorologique a provoqué une demande forte des européens pour reconstituer les stockages d'autant qu'une anticipation de hausses de prix était envisagée. Les prix s'étant envolés en Janvier 2021 sous l'effet d'une vague de froid générale, à laquelle s'est ajoutée la reprise économique et une moindre livraison venant de Norvège et des Pays-Bas, ceux-ci sont restés d'autant plus élevés qu'un certain nombre d'acheteurs n'ont pas anticipé la poursuite de prix élevés.

Cette évolution a eu des conséquences directes sur le marché de l'électricité en Europe. La faiblesse de la production éolienne quasi à l'arrêt au printemps 2021 a entraîné la mise en route des centrales à gaz plus compétitives que les centrales à charbon du fait du prix élevé de la tonne de CO2 (43-44 €/tCO2) et a maintenu les prix du gaz au double de ceux de 2019 et s'est répercuté, de ce fait, sur l'électricité

Aussi le remplissage des stockages de gaz s'est-il fait à un prix élevé à l'été 2021 ; de plus jusqu'au 1^{er} novembre 2021, la remise en route des capacités de production russes a été réservée aux stockages russes. L'annonce du retour d'envois supplémentaires en Europe a d'ailleurs fait chuter les prix de 20%.

L'ensemble de ces comportements explique la vision à court terme entraînée par le développement des marchés du gaz qui aujourd'hui accueillent plusieurs centaines d'intervenants, majoritairement des traders sans aucune garantie de fourniture stable ou de stockage, avec des contrats à long terme moins importants que par le passé, et un développement des échanges de LNG par méthaniers qui entraîne, au gré des offres de déroutements des cargaisons, vers les offres de prix les plus alléchantes (comme dans le pétrole).

Ainsi s'explique l'insuffisance des importations de LNG en Europe, au détriment de l'Europe. Ce phénomène s'est particulièrement aggravé ces dernières années sous la pression de la Pologne et des pays baltes qui pour se dégager du gaz russe s'en sont remis avec l'aide financière des Etats-Unis à importer du gaz de schiste américain.

Le Royaume Uni qui s'était fait le chantre de cette vision de marché, sous l'effet de l'épuisement de ses gisements et de la faible possibilité d'augmenter les importations de Norvège et des Pays-Bas ou du continent européen, vient de passer un accord d'importation de LNG du Qatar à long terme .

De la même façon, malgré les contraintes européennes, la Hongrie vient de passer un contrat d'approvisionnement à long terme avec la Russie.

De cette brève analyse, il ressort que la politique imposée par la commission européenne a conduit à une impasse. La priorité est d'assurer la sécurité énergétique de l'Europe.

S'agissant du gaz, il restera une énergie de back-up d'énergies renouvelables préférable au charbon plus polluant. En effet l'intermittence, le faible rendement et le coût élevé du stockage de ce type d'énergie ne permettront pas d'assurer une garantie de fourniture à un prix raisonnable pendant longtemps, pour faire face à une demande qui restera forte devant le refus de l'Europe de reposer sa production électrique de base sur le nucléaire.

Il est donc indispensable de ne pas voir l'approvisionnement de l'Europe en gaz reposer sur des marchés fluctuants au gré de la demande mondiale instantanée sous peine de voir resurgir la crise que nous traversons.

Il convient de revenir aux contrats à long terme de plus de quinze ans indexés avec l'avantage de sécuriser les investissements nécessaires pour la production. Les fournisseurs de gaz en Allemagne s'orientent vers des accords à long terme avec la Russie.

Une telle orientation devrait s'accompagner pour les intervenants sur les marchés d'une obligation de garantie de fourniture et de stockage.

S'agissant de l'électricité, si on décide de conserver un marché ouvert, il convient également d'imposer aux intervenants une obligation de fourniture en les obligeant à investir dans des capacités de production de base et à garantir une partie de leurs fournitures pour éviter de voir leurs contrats de fourniture imposer aux consommateurs des variations quotidiennes de prix comme l'a montré l'histoire récente du Texas et le propose la Commission.

Il faut ensuite s'interroger sur la priorité d'accès de l'énergie éolienne au marché qui est le principal facteur de déstabilisation quotidienne des prix de marché en l'absence de stockage et mettre fin au « merit order » en donnant la priorité aux productions d'électricité de base, nucléaire, hydraulique et en partie le gaz, pour amortir les coûts d'investissements et bénéficier d'approvisionnement stables.

Si de telles orientations n'étaient pas possibles du fait de la réticence de l'Europe, il conviendrait de revenir à un marché français fermé avec une gestion indépendante de notre politique énergétique.

Indépendamment d'une réforme des marchés de l'électricité et du gaz, l'invasion de l'Ukraine appelle à une révision fondamentale de la stratégie européenne telle que définie dans le paquet énergie-climat de 2020 et dans l'acte délégué complémentaire relatif aux objectifs climatiques du 31 décembre 2021.

Celle-ci est, rappelons-le, fondée sur un objectif d'énergies renouvelables, l'abandon du charbon, l'utilisation du gaz à titre transitoire et le développement de l'énergie nucléaire à titre secondaire et limitée dans le temps.

L'invasion de l'Ukraine par la Russie a fait prendre conscience à l'Union européenne de sa faiblesse fondamentale, sa dépendance énergétique de l'étranger et d'un fournisseur majeur, la Russie.

L'Europe importe de la Russie, deuxième producteur mondial et deuxième exportateur mondial de gaz, 46,8% de ses besoins, 20,5% de la Norvège, 11,6% de l'Algérie, 6,3% des Etats-Unis et 4,3% du Qatar. L'Allemagne importe 66% de son gaz de Russie.

Toute diminution de l'approvisionnement russe ne fera que monter les prix du gaz qui sert non seulement à la production d'électricité mais aussi à l'industrie chimique. Quelle que soit la volonté des gouvernements, cette situation devrait perdurer pendant au moins quatre ans pour les raisons suivantes.

Un changement rapide de sources d'approvisionnement se heurte à un marché mondial où l'offre est tendue, l'essentiel des ressources disponibles fait l'objet de contrats à long terme, notamment vers les pays asiatiques et le peu d'offres disponibles sur les marchés sont le fait de GNL transportables par méthaniers.

L'Algérie qui a fait savoir qu'elle serait prête à faire un effort et est en négociation avec l'Italie. Mais la fermeture du gazoduc entre l'Algérie et le

Maroc laisse peu d'espoir d'un approvisionnement important, qui sera limité par la capacité du gazoduc reliant l'Algérie à l'Italie.

Le Qatar est disposé à faire un petit effort en fonction de la bonne volonté de ses clients signataires de contrats à long terme.

L'Iran pourra aussi apporter sa contribution si les négociations sur le nucléaire sont couronnées de succès.

Les Etats-Unis sont prêts à augmenter leurs livraisons de GNL, mais le Sénat américain redoute qu'en cette période de forte inflation, une augmentation des exportations américaines n'entraîne une augmentation des prix sur le marché intérieur préjudiciable au consommateur américain.

Une augmentation importante de l'offre pour suppléer aux fournitures russes et retrouver un prix raisonnable du gaz sur les marchés suppose en tout état de cause une reprise des investissements de production pratiquement arrêtés depuis 2015 avec des aléas politiques comme en témoigne l'arrêt des opérations de Total au Mozambique. Il faudra augmenter la flotte de méthaniers ainsi que le nombre d'unités de liquéfaction et de terminaux méthaniers. Le coût élevé de ces investissements impliquera la reprise du système des contrats à long terme, seule façon de garantir leur rentabilité et leur amortissement qui ne peuvent se faire que sur une période d'une quinzaine d'années.

Il en résulte que l'utilisation du gaz dans le mix énergétique européen pourra être difficilement considérée comme transitoire et que son utilisation pour des raisons de rentabilité financière ira largement au delà de 2050 et impliquera, compte tenu des montants financiers, un arbitrage avec les énergies renouvelables.

Dans l'immédiat il est clair que l'Europe devra réviser sa politique d'abandon du charbon, comme l'a laissé entendre le Gouvernement allemand.

Cette nouvelle situation devrait permettre de rouvrir le dossier de la place du nucléaire dans le mix énergétique européen. Jusqu'à présent il est considéré comme une énergie secondaire par rapport aux énergies renouvelables, il bénéficie d'un sursis jusqu'en 2045, mais il n'entre pas dans la stratégie européenne pour la fin de ce siècle. Il ne fait pas partie des efforts prioritaires de recherches et de développement européens.

Or dans la recherche d'une sécurité d'approvisionnement, sachant que la seule alternative au gaz russe est la fourniture de gaz d'une région instable qu'est le Moyen-Orient, ne serait-il pas judicieux de remettre l'accent sur le nucléaire dont la dépendance en matière de combustible est faible avec le recyclage, voir appelée à devenir nulle avec les réacteurs au thorium ou les réacteurs à neutrons rapides. Les autorités françaises devraient prendre une initiative en ce sens.