

# LES POLITIQUES DE L'ÉNERGIE DANS L'UNION EUROPÉENNE



**HENRI PRÉVOT (64)**  
ingénieur général des Mines

L'Europe a une politique énergétique affichée et des ambitions climatiques proclamées. Tout cela est-il cohérent ? efficace ? compatible avec les situations particulières des États membres ? Comment progresser et créer une véritable Union européenne de l'énergie ?

L'Union européenne poursuit une bonne dizaine d'objectifs dans sa politique de l'énergie, si l'on en croit ses publications. Aucun de ces objectifs ne peut être considéré comme « secondaire par rapport à d'autres » (dans son 18<sup>e</sup> considérant du règlement sur la gouvernance de l'Union européenne de l'énergie). Or ces multiples objectifs non hiérarchisés sont souvent contradictoires...

Par exemple, pour chauffer l'eau sanitaire, remplacer une résistance électrique par un chauffe-eau thermodynamique diminue la consommation d'énergie sans effet sur les émissions de CO<sub>2</sub> lorsque la production d'électricité n'en émet pas, mais coûte beaucoup plus cher, ce qui empêche de financer d'autres actions qui diminueraient les émissions. Il en est ainsi de grosses dépenses d'isolation thermique lorsque le logement est chauffé par une pompe à chaleur. Autre exemple : un marché concurrentiel de l'électricité permet d'utiliser de façon efficace les moyens de production existants mais agit contre la sécurité d'approvisionnement, car le prix de l'électricité qui en émerge est incapable de financer le développement des moyens dont nous aurons

besoin pour remplacer pétrole, gaz et charbon. Faire naître au forceps puis engraisser les éoliennes et le photovoltaïque à coups de décisions publiques qui leur assurent un confortable revenu même en période de crise conduit en France à mettre un terme à l'activité de réacteurs nucléaires encore en état de marche, ce qui obligera à dépenser des milliards d'euros par an de plus sans aucun effet sur les émissions de CO<sub>2</sub>, aux dépens de la compétitivité de notre économie et du pouvoir d'achat des consommateurs.

Encore un exemple. Le nucléaire répond parfaitement à plusieurs des objectifs de développement durable : il n'émet pas plus de CO<sub>2</sub> que l'éolien et le photovoltaïque, consomme dix à vingt fois moins de matériau, occupe très peu de surface au sol, ce qui est favorable à la biodiversité. Pourtant une très forte pression s'exerce pour qu'il ne bénéficie pas du financement européen du *Green Deal* à cause de ses déchets radioactifs à vie longue. Ils seront enfouis à 500 mètres sous la terre, dans de l'argile. Ils sont insolubles et l'argile est imperméable. Ils finiront par migrer, bien sûr, mais tellement lentement que leur radioactivité résiduelle, lorsqu'elle pourra toucher l'homme, sera localement inférieure à la radioactivité naturelle. L'attention portée à nos lointains descendants, dans quelques centaines de milliers →

## REPÈRES

Sur le site internet du Parlement européen la fiche technique « La politique de l'énergie : principes généraux » énonce les objectifs de la politique de l'énergie : bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et interconnexion des réseaux énergétiques ; sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ; efficacité énergétique et économies d'énergie ; décarbonisation de l'économie ; développement des énergies nouvelles et renouvelables ; recherche, innovation et compétitivité. En outre les États membres ont décidé en 2019 un *Green Deal* qui prévoit 1 000 milliards d'euros en dix ans pour financer des actions de développement durable en visant huit objectifs dont plusieurs concernent l'énergie : l'économie circulaire, les pollutions et la biodiversité.



Jupiter de Smyrne,  
marbre, vers 250  
après JC, musée  
du Louvre, Paris.

→ d'années, pour leur éviter cette hausse imperceptible de radioactivité est vraiment touchante, surtout si l'on pense aux milliards d'euros dépensés pour remplacer du nucléaire par des éoliennes et du photovoltaïque et, plus grave encore, aux enjeux stratégiques cachés sous ce masque écologique. En définitive le nucléaire n'est pas complètement exclu mais seulement toléré comme une énergie de transition, alors même que l'AIE vient de constater que le nucléaire est indispensable.

### Vingt-huit décideurs : l'Union européenne et chacun de ses 27 États membres

Le traité de Lisbonne, juste après avoir énoncé les objectifs de l'Union européenne, ajoute que les mesures adoptées pour les atteindre « n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique » (article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, TFUE). De plus, comme ses prédécesseurs, le traité rappelle systématiquement que la responsabilité en matière de sécurité publique revient aux États membres. À ce titre l'État peut prendre des mesures différentes des règles ordinaires de l'Union sur la circulation des produits (article 36), des personnes, des services et des capitaux (article 45).

Ce droit a été remarquablement décrit et confirmé par la Cour de Luxembourg dans un arrêt qui date de près de quarante ans mais qui sert toujours de référence : l'arrêt *Campus Oil*. En autorisant des écarts aux règles de libre marché, de concurrence et d'aides publiques pour préserver les moyens d'action des États dans un domaine qui relève de leur responsabilité, la Cour de Luxembourg a appliqué le principe de l'effet utile (selon ce principe, une institution à qui est reconnu un droit d'agir doit disposer des moyens nécessaires à cette action) auquel la Commission, de son côté, a abondamment recouru pour installer le marché unique et élargir le champ d'action de la Communauté économique européenne bien au-delà de ce que pouvait donner à penser une lecture naïve des traités. Le droit est souvent objet d'interprétations différentes. C'est particulièrement vrai en ce domaine où les textes et la jurisprudence ouvrent largement le débat sur le rôle respectif de l'Union européenne et des États membres. L'Allemagne n'a pas contrevenu au droit européen en décidant unilatéralement de mettre fin à sa production d'énergie nucléaire, ni le Royaume-Uni en accordant une garantie de ressource à une future production nucléaire avec un *Contract for Difference* par lequel l'État s'engage à assurer une ressource indiquée au contrat si les prix de marché sont inférieurs à un seuil également indiqué au contrat.

Il serait possible de faire beaucoup plus simple que les 75 pages et les 90 considérants du règlement sur la gouvernance de l'Union européenne : clarifier les objectifs et le rôle de chacun.

### Choisir un objectif

« Le Conseil européen fait sien l'objectif consistant à parvenir d'ici 2050 à une Union européenne neutre pour le climat, conformément aux objectifs de l'accord de Paris » : conclusions de la réunion du Conseil européen du 12-13 décembre 2019 ; c'est-à-dire que les émissions de CO<sub>2</sub> ne seront pas supérieures à ce qui sera absorbé ou stocké. Voilà un objectif simple. Serait-ce l'amorce d'un recentrage de la politique de l'Union européenne ? On n'ose l'espérer. Un objectif de très forte diminution des émissions de CO<sub>2</sub> recouvre largement l'objectif d'indépendance énergétique. En effet, même si l'humanité parvenait à diminuer sa consommation de pétrole, de gaz et de charbon conformément à l'accord de Paris, l'Europe resterait dépendante. Russie, Opep et États-Unis ont montré qu'ils étaient capables de s'entendre pour mettre fin à une baisse des cours ; ils pourraient se rendre compte qu'ils ont grand intérêt à les faire monter pour capter la rente créée par une rareté qu'ils auront ainsi créée. De plus aller vers la neutralité carbone contribue à diminuer les pollutions locales. Faut-il aller jusqu'à la neutralité carbone dès 2050 ? Quoi qu'il en soit, pour répondre aux objectifs de compétitivité économique et de protection des consommateurs, la diminution des émissions devrait être recherchée en menant les actions les moins coûteuses.

Au total, l'objectif de l'Union européenne devrait être : « Aller vers la neutralité carbone en dépensant aussi peu que possible. » Alors, les économies d'énergie et les énergies renouvelables, notamment éoliennes et photovoltaïques, ne sont pas des buts ; ce sont des moyens, pas toujours

## L'ARRÊT CAMPUS OIL

Cet arrêt de la Cour de Luxembourg, du 10 juillet 1984, confirme que l'approvisionnement en énergie est une condition de la sécurité publique. Le gouvernement irlandais avait décidé de nationaliser la seule raffinerie du pays, que ses actionnaires, quatre *majors*, avaient décidé d'arrêter ; de plus il obligeait les distributeurs de produits raffinés à acheter à la raffinerie nationale, à un prix fixé par lui, 35 % de leurs ventes. Le rapport de l'avocat général est particulièrement nourri et intéressant. Notamment ceci : La « sécurité publique » est attachée au « bien-être de l'État, afin de garantir le fonctionnement des services essentiels et l'approvisionnement » ; « elle ne se limite pas [...] à la sécurité intérieure au sens de la défense du droit et de l'ordre » ; elle tend à préserver la « stabilité et la cohésion de la vie d'un État moderne ». À cette fin la Cour justifie les décisions prises par l'État irlandais à condition qu'elles soient juste suffisantes (principe dit de proportionnalité).

efficaces, à la disposition des États, qui les utiliseront comme ils l'entendront. Il serait intéressant d'étudier comment le développement des énergies renouvelables a drainé des fonds publics massifs sans aucun effet, en France, sur les émissions de CO<sub>2</sub> ni sur l'indépendance énergétique. L'explication ferait appel à la sociologie, à l'étude des rapports de force, au jeu de la démocratie, à la façon dont l'information se répand, peut-être à l'anthropologie. Mais certainement pas à la raison.

### Entre l'Union européenne et ses États membres, répartir clairement les responsabilités

L'objectif et les moyens étant ainsi clarifiés, la gouvernance de l'énergie en Europe pourrait se décrire simplement. Voici comment. Comme ils le font aujourd'hui, les États membres s'accordent sur les limites d'émission de CO<sub>2</sub> de chacun d'entre eux. Ainsi, chaque État membre est libre de choisir les moyens qu'il utilisera : il respecte les règles ordinaires de l'Union européenne mais peut s'en écarter dans la mesure où cela est nécessaire pour mener à bien sa politique énergétique. L'Union européenne finance la recherche et le développement selon les politiques choisies par les États membres. Dans le domaine de l'électricité, vu les défaillances structurelles du marché, pour que les investissements nécessaires à long et moyen terme soient financés par les consommateurs, non par les contribuables, l'État peut installer un régime d'acheteur unique, fixant les prix de vente en gros selon une tarification à la Boiteux qui a fait ses preuves : selon la tarification formalisée et mise en œuvre par Marcel Boiteux, les prix de gros sont ceux qui émaneraient d'un marché parfait (c'est-à-dire qui est sans position dominante et où l'information est parfaite), sachant qu'un tel marché est impossible vu la taille des équipements de production et leur durée de vie. Pour l'équipement et pour la gestion des moyens de production, l'acheteur unique fera appel à la concurrence ; la vente au détail sera le fait d'entreprises qui se feront concurrence non sur leurs achats d'électricité mais sur la qualité des services rendus aux consommateurs. L'Union européenne organise le marché de permis d'émettre du CO<sub>2</sub> et protège les entreprises concernées de la concurrence d'autres entreprises qui ne sont pas soumises à des obligations semblables – ce qui n'est pas le cas aujourd'hui. Comme aujourd'hui, l'Union européenne élabore les normes techniques communes, participe au financement des actions qui diminuent les émissions de CO<sub>2</sub>, mène des études d'intérêt commun, etc. En particulier, pour aider les États à élaborer leurs politiques, il serait très intéressant de classer les actions qui évitent des émissions de CO<sub>2</sub> selon le coût de la tonne évitée.

**“L'objectif devrait être d'aller vers la neutralité carbone en dépensant aussi peu que possible.”**

### Des coopérations sur des projets importants d'intérêt commun

D'un État membre à l'autre, la diversité des situations, des relations internationales, des disponibilités en ressources propres, de l'organisation institutionnelle, de l'histoire et de la culture est importante. Cette diversité est telle que les politiques nationales de l'énergie resteront très différentes les unes des autres. Cela n'empêchera pas de fructueuses coopérations pouvant éventuellement recevoir des aides publiques en tant que « projets importants d'intérêt européen commun » (article 107 du TFUE, paragraphe 3-b) et pouvant aussi associer des pays non membres de l'Union européenne. Le projet de fabrication de batteries, dont la gestation a été bien longue, sera-t-il reproduit ? Les sujets ne manqueraient pas, regroupant des pays différents : stockage du CO<sub>2</sub>, gestion et stockage des déchets nucléaires, nouvelle génération de cellules photovoltaïques, nucléaire de quatrième génération, sécurité des systèmes d'information nécessaires à la gestion de réseaux électriques. Ce n'est qu'après avoir réussi des actions communes entre États membres responsables de leur propre politique de l'énergie que le sentiment de solidarité se renforcera et que l'on pourra parler d'une Union européenne de l'énergie.

Une dernière remarque : faisons tomber nos œillères ! Contre les émissions de CO<sub>2</sub>, les décisions sont locales mais leurs effets ne sont pas localisés : le CO<sub>2</sub> se moque des frontières. Au fur et à mesure que l'on se rapprochera de la neutralité carbone, éviter des émissions de CO<sub>2</sub> coûtera de plus en plus cher, jusqu'à dépasser 700 euros par tonne de carbone évitée (selon ce que nous dit la commission Quinet du Plan). Or, pas loin de chez nous, plus de 600 millions d'Africains entre Sahara et Afrique du Sud n'ont pas d'électricité, sinon celle de groupes électrogènes. En combinant photovoltaïque, gaz, hydraulique et batteries, il suffirait de moins de 100 euros pour non seulement éviter l'émission d'une tonne de CO<sub>2</sub> mais aussi contribuer au développement économique et social de ces pays. Certes, les obstacles à lever sont nombreux mais cette simple comparaison invite à rechercher comment construire une coopération efficace permettant au plus grand nombre de disposer d'électricité en évitant un maximum d'émissions de CO<sub>2</sub>. Cela ne donnerait-il pas d'autres couleurs aux politiques de l'énergie menées par l'Union européenne et ses États membres ? X

### Ressources

- > L'arrêt Campus Oil est longuement commenté dans *La France : économie, sécurité* (Hachette, 1994) accessible par : <http://www.hprevot.fr/France-econ-secur.htm>
- > Sur les aspects stratégiques, voir : <http://www.hprevot.fr/eurmonde.html>