

PAR HENRI PRÉVOT (X 64)



Membre du Conseil général des Mines, travaille en particulier sur les questions d'énergie et d'effet de serre. Auteur de *L'Économie de la Forêt (Edisud, 1994)*, *La France : économie sécurité (Hachette, 1995)*, *Trap de pétrole ! - énergies fossiles et réchauffement climatique (Le Seuil, 2007)*.

Pour une coopération européenne nouvelle entre États libres de s'organiser

Approvisionnement en énergie, émissions de gaz carbonique sont porteurs d'enjeux stratégiques très lourds. Comment l'Union européenne doit-elle les aborder ? En prenant en compte les différences entre États, en fixant des objectifs simples et non contradictoires, en choisissant des indicateurs lisibles, en laissant enfin aux États le maximum de latitude pour que chacun tire parti au mieux de ses capacités.

■ Oui ! Il faut une politique de l'énergie en Europe : les décisions prises par l'Union européenne sur l'énergie sont erratiques alors qu'une bonne politique, nationale et européenne, est nécessaire. Elle se fera à partir d'une analyse lucide de la situation et sur un mode qui soit adapté au caractère stratégique de l'énergie, car l'énergie est d'une nécessité vitale et, par les émissions de gaz à effet de serre, grosse de dangers

de toutes sortes. Sans doute faudra-t-il une coopération d'un type nouveau pour que l'Union européenne, en diminuant considérablement ses besoins d'énergie fossile, renforce sa sécurité énergétique, contribue à la préservation du climat et soit en mesure de proposer au monde entier les technologies et les organisations urbaines dont il aura besoin le jour où sera imposée, sous la pression des faits, une action décisive contre les émissions de gaz à effet de serre. Grâce à cette politique de l'énergie respectueuse de l'environnement, l'Union européenne et ses États membres confirmeront leur cohésion et renforceront leur place sur la scène internationale.

Trois fois trop d'énergie fossile

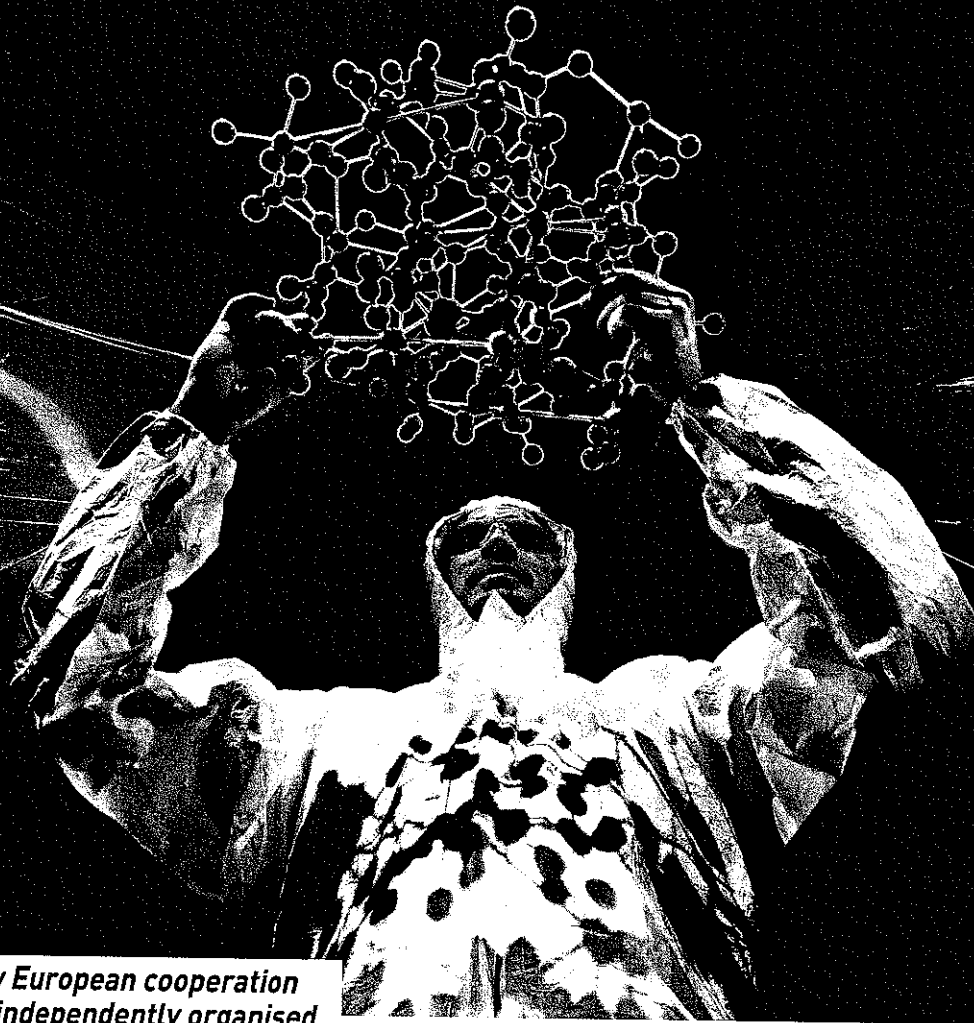
La hausse des températures dépend de la teneur de l'atmosphère en gaz à effet de serre. Pour que la hausse de température moyenne ne dépasse pas trois degrés, c'est-à-dire, compte tenu des incertitudes, de 2 à 4 degrés, ce qui est énorme, la somme cumulée des émissions dues à l'activité humaine ne devra pas avoir dépassé d'ici quel-

Des décisions erratiques

L'Union européenne oblige à produire du biocarburant. Or, il faut plus de trois millions d'hectares de céréales pour diminuer les émissions autant qu'une tranche nucléaire moderne de 1,6 GW remplaçant des centrales au charbon – alors que l'humanité manque de terres arables. La mesure phare de l'Union européenne, avec le fameux « marché européen des permis

d'émettre », fait peser des obligations sur des entreprises directement concurrencées par d'autres qui ne sont pas soumises aux mêmes objectifs, ce qui, sans mesure compensatoire, fausse les conditions de concurrence sans bénéfice pour l'atmosphère. L'Union européenne oblige à produire une certaine proportion d'électricité à partir d'énergie

renouvelable ce qui, dans un pays où l'électricité peut être nucléaire, a pour effet d'augmenter les émissions de gaz carbonique. Une décision essentielle serait d'augmenter les impôts sur le gazole consommé par les camions ; une telle décision ne peut être prise qu'à l'échelle de l'Union européenne ; or celle-ci s'en est jusqu'ici montrée incapable.



For a new European cooperation between independently organised countries

Energy supply and CO2 emission are high strategic stakes. To take into account differences between States, to establish simple and consistent goals, to choose reliable indicators, above all to allow individual countries maximum scope to make the most of their capabilities: these are all means by which the European Union ought to deal with these issues.

ques siècles mille milliards de tonnes de carbone (1 000 GtC).

Or, les ressources d'énergie fossile en place, sans même compter les énormes quantités d'hydrates de méthane présentes dans les océans, sont de 5 000 GtC. Avec des techniques qui ne cessent de se perfectionner, les quantités qui seront accessibles dans les cent ou deux cents ans à venir au prix où les consommateurs seront prêts à payer leur énergie sont certainement supérieures à 2 000 GtC. Cela veut dire qu'il ne faut pas relâcher dans l'atmosphère plus de la moitié ou du tiers des ressources accessibles ; les possi-

La recherche sur les nouvelles technologies est du domaine communautaire.

bilités de stockage du gaz carbonique seront très loin de combler l'écart entre les ressources accessibles et la limite d'émission.

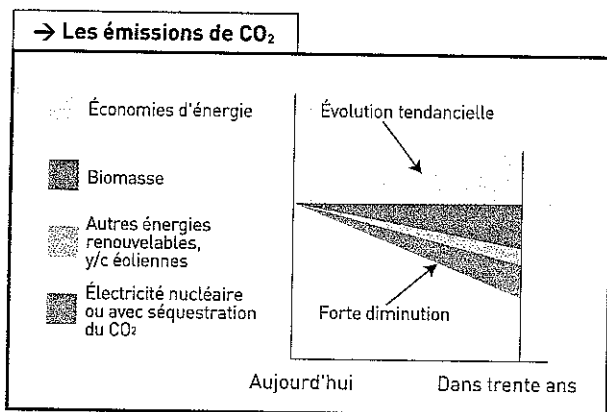
Préserver la sécurité d'approvisionnement et lutter contre les émissions, même combat

Un objectif constant de toute politique énergétique a toujours été de préserver la sécurité d'approvisionnement. Cet objectif demeure, assurément, mais se présente très différemment. Ce n'est pas l'épuisement physique des ressources qui nous menace. C'est, d'abord, le réchauffement climatique. Même si les ressources apparaissent de rechef surabondantes, cela ne veut pas dire que notre pays ne court aucun risque sur son approvisionnement, puisqu'il est tout à fait envisageable que les pays détenteurs retiennent des ressources techniquement et économiquement accessibles, en invoquant comme motif la lutte contre l'effet de serre, tout en gardant pour eux la

L'humanité devra savoir se priver de sources d'énergie abondantes

Comment réduire les émissions de CO₂

Dans l'Union européenne, si les émissions sont aujourd'hui de 100 par an, d'ici trente ans, une évolution tendancielle les porterait, avec une croissance de 1 % par an, à 135 ; pour les diviser par quatre en cinquante ans, il faudra que dans les trente ans à venir elles aient été ramenées à 35 ou 40. C'est-à-dire qu'il faudra éviter, par rapport à la tendance, environ 100 par an. Comment faire ? La biomasse peut permettre d'éviter entre 20 et 30 ; si l'on cherche à réduire autant que possible les coûts, les autres énergies renouvelables (solaire, énergie des déchets, géothermie, éoliennes) ne peuvent pas éviter plus de 10 ; le reste, soit 60, sera partagé entre les économies d'énergie (dépendant de l'isolation thermique et de l'urbanisme), et la production d'électricité à partir de moyens qui n'émettent pas de gaz carbonique, c'est-à-dire à partir d'énergie nucléaire ou à partir de gaz ou de charbon avec séquestration de gaz carbonique.



rente de rareté qu'ils auront ainsi créée. Que ce soit pour participer à la lutte contre les émissions ou pour se préserver des effets d'un possible embargo, la France et les pays de l'Union européenne ont tout intérêt à diminuer leur consommation d'énergie fossile, au-delà des indications données par le marché.

Si l'on ne peut pas se fier à la régulation anonyme exercée par le marché, il faudra une autorité pour s'y opposer ; pour orienter, brider ou même bloquer l'initiative individuelle, il faudra une autorité solidement assise. Cette autorité ne peut être conférée que par la voie démocratique ; la démocratie s'exerce dans le cadre des nations et elle est confiée aux États.

Aujourd'hui, la France et les pays d'Europe n'ont pas confié à l'Union européenne la responsabilité de bâtir une politique de l'énergie mais les autres politiques de l'Union - concurrence, marché intérieur, commerce extérieur, recherche, environnement, etc. - ont un impact parfois consi-

dérable sans que l'on puisse penser qu'il ait été sérieusement mesuré ni anticipé et sans qu'apparaisse de vision d'ensemble cohérente.

Clarifier les responsabilités

Il faut mettre le doigt sur ce qui est une banalité : chaque pays de l'Union européenne se trouve dans une situation spécifique.

Chaque pays produit plus ou moins d'électricité hydraulique, pourra produire plus ou moins de biomasse, dispose ou non de centrales nucléaires et projette ou non d'en augmenter la capacité, a choisi ou non de développer la capacité des éoliennes, possède un parc immobilier plus ou moins bien isolé thermiquement - sans oublier la diversité des conditions climatiques. Ce qui peut être parfaitement justifié dans un pays peut être inopérant voire contre-productif dans un autre, comme ce fameux ratio de production d'électricité d'origine renouvelable.

Une politique européenne sera efficace en laissant les États libres de tirer parti au mieux de leurs compétences et de leurs possibilités.

Ne suffirait-il pas que les États s'engagent devant les autres sur leurs objectifs d'émissions totales dans les vingt ou trente ans à venir en exposant les politiques qu'ils auront eux-mêmes choisies pour les atteindre ?

Cette diversité des politiques, qui laissera chaque État exploiter au mieux ses compétences, n'empêchera certes pas des coopérations entre États sur un mode adapté.

Des responsabilités partagées

La politique commerciale, c'est-à-dire les relations commerciales avec les pays tiers, relève de la Communauté. Si les entreprises confrontées à la concurrence internationale sont soumises à des contraintes auxquelles leurs concurrentes ne sont pas soumises, il appartient à la Communauté de prendre des dispositions qui rétablissent l'équilibre de la concurrence - ce qu'elle ne fait malheureusement pas.

Les négociations internationales sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre sont un domaine où Communauté et États ont une responsabilité partagée. La politique de marché unique s'applique au domaine de l'énergie, dans la limite néanmoins où elle n'affecte pas les intérêts essentiels des États membres. L'élaboration de normes techniques se fera de façon plus efficace au niveau communautaire qu'au niveau national.

Toute tonne de gaz carbonique dont l'émission est évitée bénéficie au monde entier, quelle que soit la façon dont elle n'a pas été émise



Créer un marché européen des véhicules hybrides.

La non-discrimination en fonction de la nationalité, un des principes de base de la Communauté exige seulement que, dans un État, tout le monde, entreprises et personnes privées, soit soumis aux mêmes règles indépendamment de la nationalité ; elle n'exige pas que les règles soient les mêmes dans tous les États, lorsque cela ne gêne pas le fonctionnement du marché.

Que ce soit au titre de la subsidiarité ou de la souveraineté, il appartient à chaque pays de déter-

miner les modes de production d'énergie, de négocier son approvisionnement en énergie, de décider sa fiscalité sur le carburant, le gaz ou le fioul, de créer des péages sur les transports, d'arrêter ses règles d'urbanisme.

Allons plus loin : si un pays décide que la façon la plus efficace et la moins coûteuse de réduire ses émissions est de développer la production d'électricité nucléaire, s'il juge que, pour cela, il faut que l'électricité soit vendue au moindre coût ; s'il

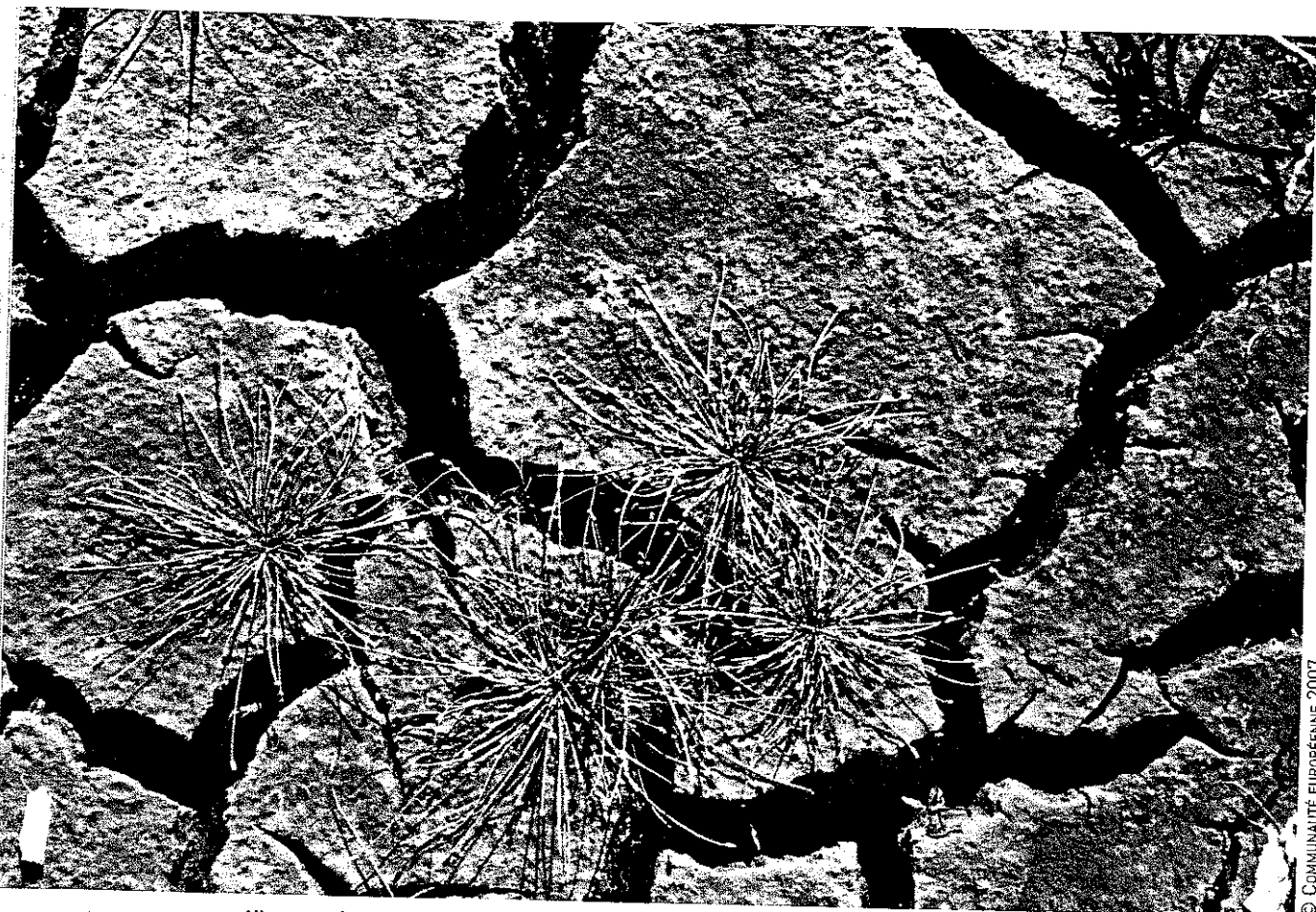
Union européenne et États membres : qui décide ?

L'Union européenne est fondée sur la Communauté européenne, sur des politiques et sur des modes de coopération entre ses États membres (cf. l'article 1 du traité).

Les politiques communautaires sont placées sous le contrôle des institutions communautaires (Commission et Cour de justice notamment). Selon le principe de subsidiarité, la Communauté n'est responsable que de ce qui peut être fait plus efficacement par elle que par les États. Elle décide en général à la

majorité qualifiée c'est-à-dire qu'un État membre peut se trouver obligé d'agir contre son gré. Mais ce transfert de souveraineté n'est pas total car les États peuvent prendre des décisions qui s'écartent des politiques communautaires dans la mesure où ces décisions sont nécessaires à l'accomplissement de missions d'intérêt économique général, ou à la préservation de la sécurité publique ou de l'ordre public, ou à la sauvegarde d'intérêts essentiels de la nation.

La Cour de justice des Communautés a eu plusieurs occasions de confirmer cette responsabilité des États. Ceux-ci peuvent également coopérer dans le cadre de l'Union mais hors du contrôle des institutions communautaires dans les domaines de la police, de la justice, de la défense et des affaires étrangères. Ils peuvent aussi nourrir des coopérations hors de l'Union telles que celles qui ont débouché sur Airbus, les accords de Schengen, la fabrication d'armements.



© COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE 2007

L'humanité manque de terres arables.

est démontré que cela demande que les prix soient fixés par l'administration et non pas par le marché, si enfin cet État considère que la lutte contre l'effet de serre, compte tenu des enjeux stratégiques qu'elle revêt, relève de la politique étrangère et de la sécurité publique — eh bien ! il est possible de soutenir, à mon avis, que le régime de l'électricité doit être fixé par l'État indépendamment des règles communautaires sur la concurrence.

Au nom de quoi faudrait-il a priori respecter les mêmes exigences dans tous les États ?

Deux indicateurs pour une « bonne action climat »

Normes d'isolation thermique, normes d'émission des moteurs automobiles, quotas d'émission, un objectif de production d'électricité à partir d'énergie renouvelable, un autre objectif d'incorporation minimum de biocarburant : les contraintes et les objectifs fleurissent selon les secteurs d'utilisation, selon les modes d'énergie. Mais quelle est la cohérence de tout cela ?

À multiplier les indicateurs, les critères et les objectifs, ne risque-t-on pas de perdre de vue que l'objectif, l'objectif dominant, est de diminuer les

émissions, ce qui aura pour effet de renforcer notre sécurité d'approvisionnement ? Cet objectif, ne faudrait-il pas chercher à l'atteindre au moindre coût ? Tout euro dépensé pour diminuer nos émissions, en effet, c'est un euro de moins pour la recherche ou la défense par exemple. Et, lorsque l'on utilise de la biomasse, ne vaut-il mieux pas se souvenir que le sol est une denrée rare ?

Plutôt que de parler du coût de la tonne de gaz carbonique évitée, une notion qui est difficile d'usage et dépendante du prix du pétrole, il serait beaucoup plus simple de se poser les questions suivantes, face à une action qui se réclame de la lutte contre l'effet de serre :

– quel devrait être le prix à la consommation finale de l'énergie fossile (carburant, fioul ou gaz) pour que cette action soit intéressante ?

– si l'action utilise de la biomasse, combien cette action permet-elle d'éviter d'émission de gaz carbonique par hectare et par an ?

Les actions seraient classées en fonction de ces deux indicateurs et l'on n'aurait plus à retenir que celles qui permettent d'atteindre de la façon la plus efficace l'objectif d'émission fixé par le pouvoir politique.

Les indicateurs pourraient être les mêmes pour tous les pays mais il n'y a aucune raison pour que les critères soient les mêmes partout en Europe. Par exemple, selon que le pays refusera ou développera la production d'électricité nucléaire, il devra, pour atteindre son objectif de réduction des émissions, engager des actions plus ou moins onéreuses, ce qui peut se traduire par des prix différents. En quoi serait-ce gênant, si ces différences ne touchent ni l'industrie ni le transport international de marchandise ?

Laisser les États libres de s'organiser

La politique européenne ne devrait-elle pas laisser les États libres de fixer le régime de l'électricité — monopole ou non, entreprise publique ou entreprise privée, prix fixé par le marché ou par l'administration ? Si un État estime qu'un monopole de production nucléaire, connaissant bien son marché et dégagé de la pression concurrentielle, sera à la fois plus efficace et plus sûr, pourquoi l'empêcher de faire ce choix ?

Même si chaque pays choisit indépendamment sa propre politique (le droit européen leur en laisse la possibilité), les coopérations sont possibles.

La coopération communautaire ne permet pas de répondre à la diversité des situations nationales et les « coopérations renforcées » sont très difficiles à mettre en œuvre.

Une coopération européenne d'un type nouveau

Le projet de traité constitutionnel comportait quelques articles sur la coopération en matière de défense et de sécurité commune, appelée « coopération structurée ». Il s'agit d'une coopération entre États qui se choisissent et fixent eux-mêmes les règles de leur coopération. Il n'y aurait pas grand-chose à changer à ces articles pour susciter et encadrer des coopérations dont le but serait de beaucoup diminuer les émissions de gaz carbonique tout en renforçant la sécurité énergétique : ces coopérations bénéficieraient de conditions spécifiques, non seulement techniques mais aussi commerciales et financières, nécessaires à leur réalisation, qui devraient pouvoir être différentes, en tant que de besoin, des règles communautaires. Elles fédéreraient les compétences et les potentiels d'entreprises européennes liées de diverses façons aux États qui auront décidé de travailler ensemble comme ils l'ont décidé dans le domaine de l'aéronautique, du spatial

Le poids des décisions politiques

La lutte contre l'effet de serre pose une autre jolie question d'économie politique : des marchés très importants seront créés, non pas par l'évolution du prix du pétrole, ni par l'évolution technique, ni par la dynamique propre au marché mais par des décisions politiques (un impôt sur l'énergie fossile, des réglementations, des incitations).

Comment convaincre les entreprises et les pourvoyeurs de financement d'investir dès aujourd'hui dans des marchés dont l'existence dépend de décisions publiques à prendre dans les années et les décennies à venir ?

Le problème étant nouveau (du moins de cette ampleur), il ne serait pas étonnant qu'il soit nécessaire de prendre des décisions nationales incompatibles avec le droit communautaire tel qu'il existe aujourd'hui.

Par exemple, comment convaincre les constructeurs de véhicules d'investir aujourd'hui pour répondre à une demande de véhicules électriques ou hybrides rechargeables qui n'apparaîtra que lorsque le prix du gazole aura atteint 1,5 euro le litre, le prix de l'électricité étant calculé sur le prix de revient ? L'un et l'autre dépendent de décisions de l'État.

et, progressivement, de l'armement. Une telle coopération structurée, portant par exemple sur la gestion de monopoles de production d'électricité serait plus efficace et plus équitable que de laisser faire des oligopoles privés, au nom de la sacro sainte concurrence. Autre exemple : fixant le prix de l'électricité et celui du carburant pétrolier (pas nécessairement au même niveau dans tous les pays), cette coopération créerait un vaste marché européen des véhicules électriques ou hybrides, donnant à la construction automobile européenne une très forte base industrielle et commerciale.

La construction de centrales nucléaires, la production de biocarburant, la recherche pour l'électricité photovoltaïque et bien d'autres chantiers seront autant de terrains pour des coopérations technologiques et industrielles qui auront pour marché le monde entier. ■

À multiplier les indicateurs, les critères et les objectifs, ne risque-t-on pas de perdre de vue que l'objectif dominant est de diminuer les émissions ?