

Brexit et la politique énergétique et climatique en Europe

Le retrait du Royaume-Uni aura des retombées significatives sur la politique énergétique et climatique de l'Union européenne. L'UE perd un acteur important et doit établir un nouvel équilibre entre les intérêts des États membres dans ce domaine. Il faut s'attendre à ce que les grands projets législatifs soient retardés.

Par Severin Fischer / Oliver Geden

Depuis que les électeurs du Royaume-Uni se sont en majorité prononcés pour le retrait de l'Union européenne (UE) le 23 juin 2016, le «Brexit» est au cœur des affaires politiques de l'UE. C'est la première fois dans l'histoire qu'un pays quitte l'Union. La réglementation de la procédure dans les textes est rudimentaire: après la soumission d'une demande de retrait conformément à l'article 50 du traité de l'UE commence un processus de négociation de deux ans qui débouchera sur la décision de retrait et la réorganisation des relations. Pendant cette période, il faut donc s'attendre des deux côtés à un ralentissement conséquent de la capacité de décision concernant les réglementations politiques. Ce phénomène aura notamment des répercussions dans le domaine de la politique énergétique et climatique. En effet, de grandes discussions sur la mise en place de l'«Union de l'énergie» doivent se tenir au cours des prochains mois. Le statut juridique et l'attitude du gouvernement du Royaume-Uni, qui jouait jusqu'ici un rôle engagé dans ce domaine politique, devraient avoir un impact majeur sur l'issue des procédures.

Le rôle du Royaume-Uni

Sans la participation des gouvernements britanniques ces dernières décennies, les thèmes prioritaires et les instruments de gestion de la politique énergétique et climatique de l'UE ne seraient pas ce qu'ils



Londres a défendu de manière conséquente sa position en matière de politique énergétique et climatique au sein de l'UE. Le Brexit aura des graves conséquences pour la politique de l'UE dans ce domaine. *REU*

sont aujourd'hui. L'influence du Royaume-Uni s'est exercée sur trois aspects centraux: la libéralisation, la lutte contre le changement climatique et le maintien du contrôle national sur le mix énergétique. Dès les années 1980, le Royaume-Uni a soutenu la Commission européenne dans ses efforts pour réduire l'influence des États sur les entreprises du secteur de l'énergie, permettre les échanges transfrontaliers d'électricité et de gaz et imposer un contrôle effi-

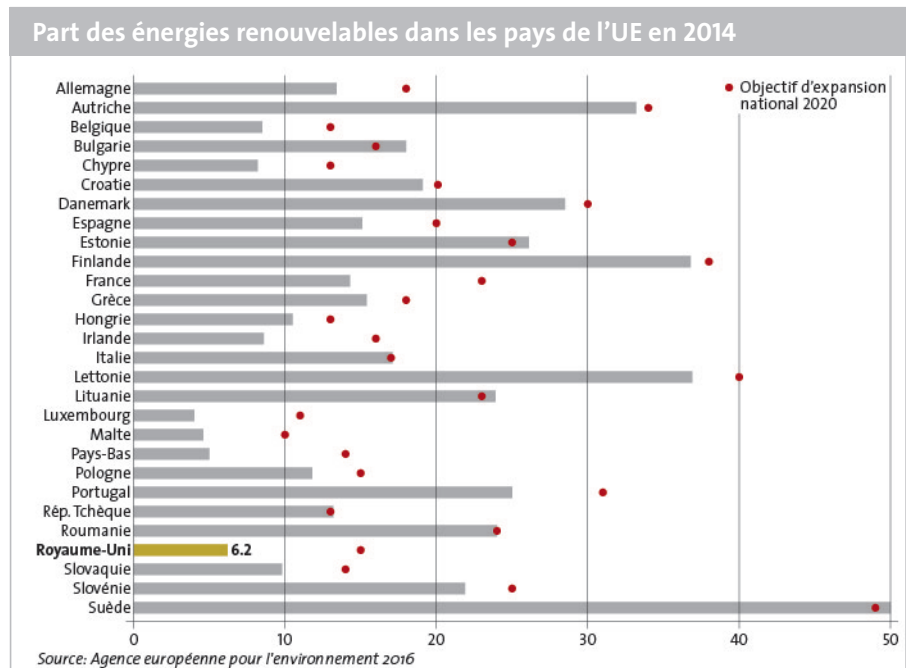
cace de la concurrence. Londres a également apporté son appui à la création d'autorités de régulation indépendantes dans le secteur de l'électricité et du gaz, ainsi qu'à la séparation du réseau et de la production.

Et c'est avec le même engagement que le Royaume-Uni a œuvré pour que les questions liées à la lutte contre le changement climatique occupent une place prépondérante dans la politique de l'UE. Le rôle du

pays dans la politique climatique s'est traduit par des objectifs ambitieux de réduction des émissions au sein de l'UE et un engagement tenace dans les négociations internationales sur le climat. Londres a certes fait barrage pendant des années à l'introduction d'une taxe européenne sur le CO₂, mais les acteurs britanniques ont grandement participé à la conception du système d'échange de quotas d'émission de l'UE.

Même si les questions énergétiques et climatiques comptent parmi les thèmes majeurs de la politique européenne du Royaume-Uni, le pays s'est employé à limiter l'influence de la Commission européenne dans ce domaine aussi, en mettant constamment l'accent sur le pouvoir de décision national. Les gouvernements britanniques condamnent depuis des années l'emprise excessive de Bruxelles. Jusqu'ici, les critiques portaient principalement sur les prescriptions liées aux technologies (énergies renouvelables, efficacité énergétique) et l'ingérence de la Commission européenne dans le mix énergétique. Cette position s'est manifestée par le refus d'objectifs contraignants pour le développement des énergies renouvelables au niveau de l'UE ou par la décision du Royaume-Uni de mettre en place un système de financement pour la construction de nouvelles centrales nucléaires.

Afin de défendre ces principes, le pays devait constituer en permanence des alliances flexibles avec d'autres États membres de l'UE. On a récemment pu observer cette stratégie dans le cadre des négociations sur les objectifs énergétiques et climatiques de l'UE pour 2030 qui ont abouti lors du sommet des chefs d'État et de gouvernement en octobre 2014. Le Royaume-Uni s'est engagé aux côtés de l'Allemagne et de la France pour un objectif de réduction des émissions le plus ambitieux possible et une réforme du système d'échange de quotas d'émission. Dans le même temps, Londres a organisé une alliance avec les gouvernements d'Europe centrale et orientale pour s'opposer à la fixation d'objectifs contraignants pour les pays membres dans les domaines des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. La nouvelle architecture des objectifs pour 2030, avec ses compromis de formulation, aurait été construite différemment sans l'influence du Royaume-Uni. Les négociations sur la mise en œuvre des décisions du sommet dans les textes législatifs se tiendront bientôt. La position de Londres, qui peut soit continuer à défendre activement ses positions au Conseil, même si ces décisions ne



devraient pas s'appliquer au Royaume-Uni, ou bien s'abstenir d'influencer la conception des politiques à long terme aura un impact déterminant sur le processus.

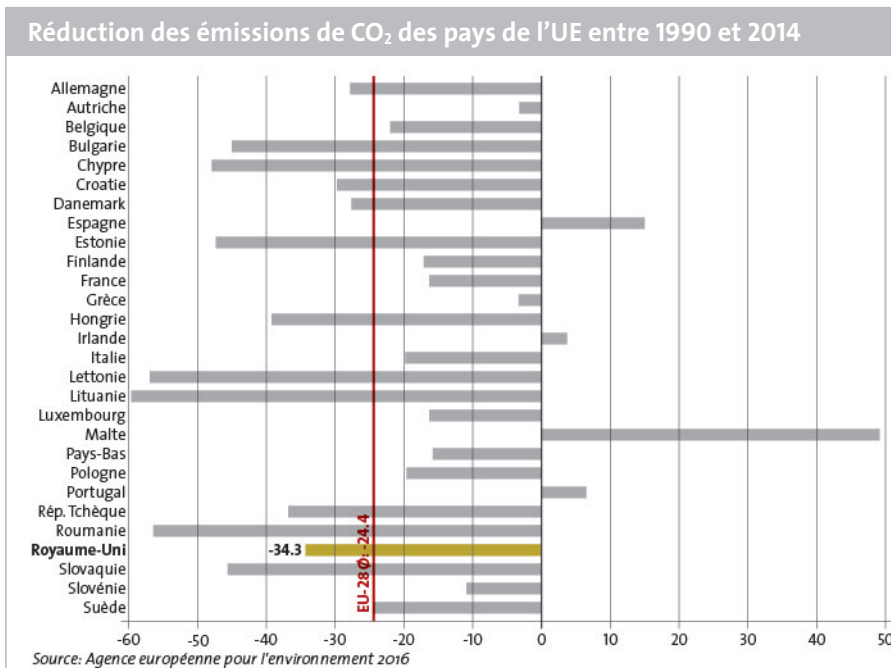
Une redistribution des cartes

Pour la Commission européenne, 2016 est l'année de la mise en place du projet d'«Union de l'énergie». Sans surprise, une série de procédures législatives décisives sera lancée en 2016 ou au printemps 2017. Les effets de ces mesures portant jusqu'en 2030, les aspects liés à leur conception sont déterminants pour l'avenir de la politique énergétique et climatique de l'UE. La stratégie britannique quant aux procédures de l'UE jouera également un rôle important: le pays tentera-t-il activement de faire valoir et d'imposer ses positions au Conseil des ministres? Et quels transferts de poids s'opèreraient si le Royaume-Uni cessait d'exercer son puissant ascendant?

Sécurité de l'approvisionnement en gaz: la Commission européenne a proposé en février 2016 un règlement sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et une décision sur la gestion des traités intergouvernementaux bilatéraux des États membres dans le domaine de l'énergie. Ces deux propositions ont pour objectif de mieux organiser la solidarité en cas de rupture d'approvisionnement liée à une crise et d'améliorer la transparence concernant l'influence des accords passés par des États membres avec des fournisseurs situés hors

de l'UE, en particulier la Russie. Le Royaume-Uni est le deuxième producteur de gaz de l'UE et représente un important marché. À ce titre, le pays a toujours fait pression en faveur de solutions de marché et d'un assouplissement de l'approvisionnement par une intégration du marché. La Commission devrait ainsi perdre un important partenaire qui s'opposait non seulement à l'ingérence des États dans les marchés du gaz d'Europe centrale et orientale, mais aussi aux relations bilatérales étroites établies entre Berlin, Paris et Moscou dans ce domaine. Le degré auquel le marché du gaz britannique restera connecté au marché intérieur de l'UE après le Brexit, dans la pratique et au niveau réglementaire, jouera certainement un rôle capital dans la politique de sécurité d'approvisionnement.

Conception du marché de l'électricité: jusqu'ici, le Royaume-Uni jouait également un rôle moteur aux côtés de la Commission européenne pour la régulation du marché intérieur de l'électricité dans l'UE. La *Electricity Market Reform* britannique instaurée en 2015 devrait, sur de nombreux aspects, servir de modèle au projet de réforme du marché intérieur de l'électricité prévu par la Commission fin 2016. L'élément central de cette démarche sera vraisemblablement le maintien du mode de fonctionnement actuel du marché de l'électricité et son complément par des solutions de marché pour intégrer les énergies renouvelables et améliorer la sécurité d'approvisionnement alors



que dans d'autres capitales, on discute d'un changement fondamental de paradigme dans la conception du marché de l'électricité. Après contrôle sous l'angle des règles de la concurrence, la conception du marché britannique de l'électricité et l'introduction d'un marché de capacités (les exploitants de centrales nucléaires sont uniquement payés pour la puissance fournie, indépendamment de l'électricité effectivement vendue) ont été autorisées en 2015 par la Commission: il s'agit du premier modèle comparable mis en place. Même si le marché britannique de l'électricité ne joue pas un rôle capital dans le fonctionnement du marché continental au niveau technique, la Commission européenne perdra un partenaire majeur dans l'élaboration des dispositions réglementaires. Les approches politiques préconisant une plus grande ingénierie de l'État devraient gagner du terrain.

Directive sur les énergies renouvelables: le conflit entre l'Allemagne et le Royaume-Uni autour de l'actualisation de la politique sur les énergies renouvelables en introduisant des objectifs nationaux contraignants d'ici 2030 a débouché en octobre 2014 sur un compromis de formulation. Ainsi, la part des énergies renouvelables doit obligatoirement atteindre 27 % de la consommation totale d'énergie dans l'UE d'ici 2030, mais cette prescription n'est pas assortie d'objectifs nationaux contraignants. La Commission a annoncé la présentation d'une proposition législative à ce sujet en

octobre 2016. Même si le départ du Royaume-Uni signifie le retrait d'un adversaire majeur de la politique de l'UE sur les énergies renouvelables, l'Allemagne ne possède pas suffisamment d'appuis pour imposer une interprétation plus contraignante du compromis de formulation trouvé en 2014. La part des énergies renouvelables au Royaume-Uni étant très inférieure à la moyenne (voir fig. 1), une autre conséquence du retrait britannique serait que l'UE, débarrassée de ce poids, pourrait at-

Londres a toujours fait école en matière de réduction des émissions.

teindre plus facilement l'objectif de 27 %. Toutefois, la majorité des États membres n'est pas favorable à un relèvement de l'objectif de l'UE à l'heure actuelle.

Politique climatique: alors que les énergies renouvelables se sont développées pendant des années à une vitesse inférieure à la moyenne au Royaume-Uni, Londres a toujours fait école en matière de réduction des émissions. Le bilan carbone national le prouve d'ailleurs. Avec une réduction de 34 % des émissions (1990-2014), le Royaume-Uni se situe bien au-dessus de la moyenne de 24 % en UE (voir fig. 2). Les deux propositions législatives déjà présentées par la Commission sur une nouvelle

réglementation de l'échange de quotas d'émission et sur des objectifs nationaux dans les domaines non couverts par ce système (transports, bâtiments, agriculture et sylviculture) ont été soutenues par le gouvernement britannique sur le principe. Comment l'UE prévoit-elle d'atteindre son objectif de 40 % de réduction des émissions d'ici 2030 sans le Royaume-Uni? Cette question s'annonce difficile à résoudre. Si un accord de coopération dans le domaine de l'échange de quotas d'émission semble envisageable, Londres ne participera guère à la poursuite des objectifs nationaux au-delà de cette question dans le cadre d'un acte législatif de l'UE. L'augmentation des performances des autres États membres pour compenser le retrait du Royaume-Uni donnera probablement lieu à un processus de négociation très difficile. Si un nouveau calcul précis est effectué, il faudrait baisser la valeur de l'objectif d'émission de l'UE car les résultats du Royaume-Uni en la matière étaient jusqu'à présent bien supérieurs à la moyenne de l'Union. Compte tenu du rôle pionnier de l'UE dans le domaine de la lutte contre le changement climatique, fixer un objectif d'émission situé entre 38 % et 39 % à la suite du Brexit serait toutefois problématique du point de vue symbolique et nuirait probablement à sa réputation. En revanche, si l'objectif de 40 % est maintenu pour sauver la face, les 27 membres de l'UE devront accroître leurs efforts – ce qui créera inévitablement des conflits à propos de la répartition entre les pays.

Gouvernance de l'«Union de l'énergie»: à la suite des résolutions prises par le Conseil européen en octobre 2014, le projet d'«Union de l'énergie» doit maintenant être doté d'un instrument de gouvernance robuste qui permettra de restructurer les relations entre les États membres et la Commission

dans le domaine de la politique énergétique et climatique. Cet instrument devrait notamment définir dans quelle mesure les droits de regard de la Commission seront contraignants et pourront prendre le pas sur les politiques nationales. Le Royaume-Uni s'est prononcé en faveur d'une approche *light touch* qui perd désormais un puissant défenseur. Le retrait britannique de l'UE pourrait élargir considérablement la marge de négociation de la Commission, l'Allemagne et la France ayant intérêt à ce que la Commission européenne exerce un contrôle plus fort sur la politique commune en matière de développement durable et en Europe centrale et orientale pour la sécurité d'approvisionnement.

Futures relations entre l'UE et le RU

Modèles possibles:

- *Adhésion à l'EEE*: l'adhésion à l'Espace économique européen (EEE) offre un accès complet au marché intérieur de l'UE mais exige que les quatre libertés fondamentales soient garanties. Dans le domaine de la politique énergétique et climatique, cette option impliquerait d'appliquer une série de normes du marché intérieur de l'UE sans participer à leur élaboration.
- *Adhésion à la Communauté de l'énergie*: à ce jour, la Communauté de l'énergie regroupe l'UE et les pays voisins des Balkans occidentaux et d'Europe de l'Est (Ukraine, Moldavie). Elle permet d'élargir le marché intérieur européen de l'énergie et de se caler sur les règles à respecter pour entrer ultérieurement dans l'UE. Du point de vue formel, la Communauté de l'énergie applique ainsi de façon autonome les normes du marché intérieur décidées préalablement par l'UE.
- *Traités bilatéraux*: les futures relations entre l'UE et le Royaume-Uni pourraient s'organiser autour de traités bilatéraux, comme c'est actuellement le cas pour les relations entre l'UE et la Suisse. Les partenaires devront néanmoins s'entendre sur des institutions communes. L'UE posera comme condition pour l'accès au marché intérieur le respect des quatre libertés fondamentales.

Un examen d'ensemble des procédures législatives à venir concernant la politique énergétique et climatique de l'UE montre que le retrait du Royaume-Uni devrait entraîner une importante redistribution des cartes. Ce déplacement des centres de gravité sera inégal. Alors que l'approche libérale et fondée sur l'économie de marché

dans le secteur de l'électricité et du gaz ainsi que la politique de lutte contre le changement climatique au sein de l'UE pourraient se trouver affaiblies, l'«Union de l'énergie» permettrait peut-être à la Commission de mieux contrôler l'action commune.

Répercussions sur la Suisse

La Suisse n'est concernée qu'indirectement par les conséquences du retrait du Royaume-Uni de l'UE dans le domaine de la politique énergétique et climatique. En amont de la décision, le modèle suisse a souvent été mentionné au Royaume-Uni, en particulier par les partisans du Brexit, comme une possibilité d'organiser les futures relations entre Londres et Bruxelles. Si les relations entre l'UE et la Suisse dans le domaine de la politique climatique pourraient effectivement constituer un modèle à travers les efforts déployés pour relier les systèmes d'échange de quotas d'émission, il n'existe actuellement aucun traité bilatéral concernant le secteur de l'énergie. Un tel accord donnerait aux entreprises suisses un accès illimité au marché européen de l'électricité et permettrait d'utiliser plus efficacement les nœuds d'interconnexion frontalières. Des négociations sont en cours depuis quelques années. Cependant, la question de la mise en œuvre de l'initiative contre l'immigration de masse n'étant pas résolue et des interrogations institutionnelles subsistant du côté de la Commission européenne, une conclusion rapide n'est plus en vue depuis longtemps.

L'espoir souvent exprimé dans le débat suisse de s'associer au Royaume-Uni pour négocier une nouvelle réglementation des relations avec l'UE après le Brexit semble

pourtant sans fondement. En effet, ni le Royaume-Uni, ni la Commission européenne n'ont intérêt à compliquer des négociations bilatérales déjà complexes en intégrant un autre interlocuteur. Un processus de négociation distinct devra donc se poursuivre entre la Suisse et l'UE sur cette question.

Le retrait britannique de l'UE et la nouvelle réglementation des relations entre ces deux partenaires pourraient plutôt devenir un problème supplémentaire pour la Suisse. Car même si une solution était trouvée concernant la libre circulation des personnes, le Brexit a considérablement amoindri l'intérêt de l'UE pour la conclusion des négociations sur un accord en matière d'énergie. La principale raison est que la Commission européenne accorde vraisemblablement peu d'importance à l'impact symbolique d'un tel accord bilatéral qui pourrait préfigurer le résultat des négociations avec le Royaume-Uni. Le retrait du Royaume-Uni et la définition des futurs rapports entre Londres et Bruxelles passent avant la réforme des relations bilatérales avec Berne sur le plan de la politique énergétique: cela est un fait auquel la Suisse devra s'adapter.

Dr. Severin Fischer est Senior Researcher au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zürich. Il est notamment auteur de «*An Energy World Order in Flux*» (2016).

Dr. Oliver Geden est Chef du groupe de recherche UE/Europe auprès de la Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP). Il est notamment coauteur de «*Die EU-Politik zur Sicherung der Gasversorgung*» (2014).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Fabien Merz
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Asile: le Cgfr et la police sont-ils formés en cas d'urgence? No 196
«One Belt, One Road»: la nouvelle route de la soie No 195
Des processus de la RSS négociés No 194
Libye: dans l'œil du cyclone No 193
La sécurité énergétique transatlantique No 192
Paix et violence en Colombie No 191