

# Quelle politique de l'énergie en Europe pour quel modèle de société ?

---

Il est aisé de constater qu'il n'existe pas un marché intérieur de l'énergie en Europe, mais, du fait de la configuration des modèles nationaux, des marchés régionaux. Pour autant, et les rapports introductifs l'ont souligné tout au long de la journée, nous vivons actuellement une véritable révolution, marquée, en particulier, par la fin des énergies carbonées et le passage aux énergies renouvelables. Face à un désengagement net des Etats-Unis dans la lutte contre le réchauffement climatique et la sortie de ce pays des accords de la COP 21, il revient à l'Europe de jouer un rôle moteur dans la promotion de nouvelles énergies, et ce dans la perspective également d'un nouveau modèle de société, qui prenne en compte les aspirations de chacun. Les différentes interventions ont mis en évidence le fait que nous disposons aujourd'hui de tous les éléments pour mettre en place une vraie politique publique européenne de l'énergie, mais cette dernière n'est pas encore totalement concrétisée, la question de ses financements étant évidemment problématique. Fort des constats qui ont été dressés au long de ce colloque, il est donc possible d'affirmer que cette politique publique européenne doit être en lien étroit avec le citoyen (I) mais qu'elle doit être aussi en lien étroit avec les territoires (II), les deux paraissant indispensables pour assurer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union.

## I-L'énergie, une politique publique européenne en lien étroit avec le citoyen

Il apparaît indispensable de repenser les systèmes énergétiques en se fondant sur des principes démocratiques. Le citoyen, du fait de la prise en compte de plus en plus systématique des effets sur la planète de l'utilisation de certaines énergies fossiles, s'engage et devient un véritable acteur de la politique de l'énergie, que les Etats ne peuvent ignorer (A). Mais alors que l'Europe est souvent critiquée, que son action est discutée, il lui revient de démontrer qu'elle peut être aussi une Europe qui protège, en montrant de la solidarité en particulier avec les personnes en difficulté (B).

## A-Le citoyen, acteur engagé de la politique de l'énergie

L'intervention du citoyen dans la politique de l'énergie a connu des avancées spectaculaires ces dernières années. Cette action citoyenne se révèle à la fois dans l'évolution des modes de production et de consommation (1), les pouvoirs publics et les opérateurs d'énergie devant prendre en compte ces nouvelles demandes, mais aussi dans les mécanismes de prise de décision (2), même si les avancées en ce domaine s'avèrent plus timides.

### 1-Une prise en compte nécessaire de l'évolution des modes de consommation et de production

Les nouvelles demandes exprimées par les citoyens en tant souvent que consommateurs sont réelles mais parfois ambiguës. Il est évident qu'il ne faut absolument pas faire abstraction des traditions historiques et culturelles propres à chaque Etat. Nos collègues polonais et néerlandais ont bien souligné que les citoyens s'identifient à certains modes de consommation et vivraient comme une sorte d'abandon de leurs traditions ou de leurs modes de vie classiques le fait de ne plus s'y conformer. L'utilisation du charbon en Pologne ne relève pas d'une simple question économique ; ainsi notre amie polonaise a rappelé l'image de la Silésie, le rôle des mineurs et leur poids, en tant que groupe de pression. Comment peut-on faire évoluer un pays vers des énergies renouvelables au détriment de ses

énergies traditionnelles si l'on n'est pas en mesure de proposer des évolutions dans les emplois ? La dépendance au gaz est aussi historique aux Pays-Bas. Il est nécessaire d'étudier les effets sociaux que procurent ces changements. La France n'a rien à envier à ces liens historiques et quasi-affectifs, puisque la plupart des Français considèrent, sans doute à juste titre, qu'EDF fait partie intégrante de notre patrimoine national... Plus ambiguë est la volonté, maintes fois exprimée, de s'engager dans des démarches dites « responsables », en favorisant les énergies renouvelables, en modifiant ses modes de consommation pour réaliser des économies d'énergie. Si cette volonté existe, elle n'est pas sans limites ; ainsi en France peut-on souligner les difficultés de mise en place des compteurs Linky, censés renseigner chacun d'entre nous sur sa consommation, ses habitudes, mais au risque de voir un œil extérieur intervenir dans notre mode de vie ; nous voici alors moins enthousiastes à l'idée d'être acteur de notre consommation d'énergie quotidienne car nous souhaitons voir notre vie privée totalement protégée ! Or, ces compteurs sont parfois indispensables pour prendre en compte le public récepteur des énergies. Et lorsque les pouvoirs publics mettent en place des dispositifs incitatifs, des dispositifs d'aides pour orienter les comportements des citoyens vers telle énergie au détriment de telle autre, encore faut-il qu'il ait la volonté de s'engager dans cette voie et ce dans la durée.

L'évolution des modes de consommation s'accompagne également, et le phénomène est plus récent, de l'évolution des modes de production. Le citoyen peut désormais être également producteur d'énergie, par exemple à travers l'énergie photovoltaïque. Comme l'a très bien souligné notre ami néerlandais, le citoyen devient alors prosommateur, tentant d'allier les comportements d'un producteur et d'un consommateur, en se tournant vers les énergies renouvelables, propres, et du même coup, en satisfaisant les pouvoirs publics, qui s'engagent dans la lutte contre la pollution car cette activité leur permet en général de mieux atteindre les objectifs qu'ils se fixent. Cette évolution met en évidence la volonté des citoyens, dans différents pays, de remettre en cause les choix nationaux qui ont pu être effectués à un moment donné, à une époque donnée. Et l'on voit fleurir des projets participatifs et citoyens en ce domaine, dans toute l'Europe, mais encore trop diversifiés pour qu'une cohérence d'ensemble puisse être trouvée. Le citoyen joue également un rôle via la mise en place de démonstrateurs, qui permettent de s'interroger sur le choix de futures énergies, mieux en phase avec les modes de production et de consommation.

De manière plus récente et sans doute moins aboutie, les citoyens interviennent de plus en plus désormais dans la prise de décision.

## 2- Une intervention encore trop limitée dans la prise de décision

En amont même de la prise de décision, il est indispensable de multiplier les éléments d'information à destination des citoyens ; la pédagogie est en ce domaine irremplaçable. Elle passe par le canal des associations, essentiellement mais aussi sans doute par les différents médias.

Le citoyen est également un acteur important dans le processus de décision, dans la mesure où la plupart des projets importants dans le domaine de l'énergie suppose en amont une enquête publique. Le public est ici amené à intervenir, à faire part de ses observations, à consigner des réserves ; il est là pour faire évoluer des choix, pour discuter, pour amender certains projets. Le rôle du citoyen est également particulièrement nécessaire lors de l'élaboration des schémas. L'on sait que la mode est désormais à l'élaboration de ces documents, à la fois d'information, de constat, et de prospective ; cette mode ne se limite pas à la France. Il faut cependant s'assurer que les déclinaisons aux différents niveaux ne remettent pas en cause certains choix originaux. Et l'on peut craindre parfois qu'un schéma local, en serré entre une volonté régionale et une stratégie nationale laisse peu de place aux initiatives locales et citoyennes... La discussion est alors essentielle et l'Europe n'est pas parvenue jusqu'à présent à faire se rencontrer les citoyens en tant qu'acteurs de ces dispositifs. Les liens entre les Etats n'existent pas en ce domaine, ce qui fait sans doute perdre un peu de son dynamisme aux initiatives originales des différents pays, qui ne les connaissent pas au-delà de leurs frontières.

## B-Le citoyen, sujet protégé de la politique de l'énergie

L'Union européenne doit prendre en compte de nouvelles obligations en matière de politique énergétique (1) et prêter une attention particulière aux personnes les plus vulnérables (2).

### 1-De nouvelles obligations à prendre en compte

Il a été précisé, à plusieurs reprises, que le seul intérêt général était dans le domaine de la politique énergétique, trop limité pour prendre en compte les différentes obligations. En réalité, c'est sans doute un nouvel intérêt commun européen qu'il faudrait faire émerger, commun renvoyant à marché commun même si, ici, il est absent ; commun signifie alors collectif et participatif, que chacun peut s'approprier. Les obligations en matière d'efficacité énergétique pourraient être intégrées dans cette approche spécifique. On serait alors à l'aube d'une Union européenne de l'énergie, qui se fonderait non seulement sur cette approche quelque peu renouvelée, mais aussi sur la définition plus contraignante d'un socle pour le service universel ; le cadre doit être plus clairement défini, mieux analysé, et surtout évolutif. Les obligations de service public seraient étendues, mais discutées en amont, dans une logique financière soutenable.

### 2-Une attention particulière aux plus vulnérables

La précarité énergétique est un terme qui est de plus en plus utilisé en Europe. Cette notion a bien été intégrée dans certains textes de l'Union ; elle est en particulier présente dans le socle des droits sociaux, donc au titre de la politique sociale européenne. La grande limite de cette notion est cependant qu'elle souffre d'une absence de définition européenne précisément ; en clair, chaque Etat a sa propre conception de la précarité énergétique, en se référant aux revenus des personnes, à la nature de leur habitat, à l'occupation ou non d'un logement décent, à la nature de leur situation professionnelle... Il manque en ce domaine une action forte et claire de l'Union, ce qui implique, bien entendu, une discussion constructive des Etats qui la composent. Cette prise en compte des personnes particulièrement vulnérables est en principe effectuée grâce à des dispositifs de péréquation des tarifs : on a ainsi vu se mettre en place, par exemple en France, des expérimentations de chèque énergie, d'absence de tarification pour éviter d'aggraver encore des situations difficiles.

Mais alors intervient un paradoxe : ces dispositifs d'accompagnement sont plutôt orientés vers les énergies classiques ; or, les énergies renouvelables coûtent plus cher en principe. Anna Creti a bien montré que l'un des pays les plus avancés dans les énergies renouvelables, le Danemark, vend l'électricité trois fois plus cher qu'en France ; comment peut-on mettre en place des dispositifs de péréquation au sein de l'Europe avec la montée en puissance des énergies propres ? Il est peut-être temps de réfléchir à une convergence des prix, ce qui suppose, là encore en amont, de déterminer ensemble la composition des prix. Il n'existe à l'heure actuelle ni convergence des actions, ni convergence des prix en Europe. Il est donc à souhaiter la mise en place d'une Union de l'énergie, qui serait en mesure de réfléchir à ces différentes questions.

La politique de l'énergie au niveau de l'Union européenne ne peut pas exister sans une politique sociale qui l'accompagne, pour redonner un sens à cette Europe, qui protège aussi. Supprimer la précarité énergétique est un objectif difficile à atteindre, mais le service public (ou le service d'intérêt économique général pour reprendre une terminologie européenne) est là aussi pour protéger et permettre la reconnaissance d'un droit à l'énergie pour tous, y compris pour les personnes les plus en difficulté. L'Union de l'énergie devrait ainsi mettre en place une protection adéquate des consommateurs vulnérables, garantissant une fourniture d'énergie sans risque, traduisant la dimension sociale de la politique de l'énergie.

## II-L'énergie, une politique publique européenne en lien étroit avec les territoires

Les territoires ont été cités à maintes reprises dans nos discussions, lorsqu'ont été évoquées l'élaboration de schémas, la nécessité de ne pas tout centraliser, la question du « bon échelon territorial »... Mais c'est sans doute le réseau auquel on a le plus fait appel ; il apparaît en effet comme un élément clé de la politique décentralisée en matière de politique énergétique (A). Le territoire est aussi le lieu au sein duquel se développent des initiatives, avec sans doute moins de contraintes qu'au niveau national, et où s'épanouit la solidarité (B).

### A-Le réseau, un élément clé de la politique décentralisée

Le réseau est une notion qui apparaît comme étant au centre des réflexions sur la décentralisation (1), selon la formule employée par Michel Derdevet ; mais il apparaît aussi comme un enjeu en termes de modèle pour une politique publique de l'énergie adaptée (2).

#### 1-Le réseau, au centre des réflexions sur la décentralisation

Le réseau renforcerait les solidarités, il traduirait une vision de la solidarité que portent les infrastructures. L'existence de ces réseaux permettrait à des communautés énergétiques d'émerger, en dehors de toute référence ou de tout lien avec les cartes administratives existantes. Des solidarités territoriales s'affirmeraient ainsi, portées par un niveau territorial qui s'affirmerait ou qui se découvrirait comme étant pertinent, pourquoi pas entre des villes transfrontalières. Des priorités territoriales mettraient en valeur des projets ; le réseau a ici son existence propre, son utilité propre ; ces réseaux peuvent d'ailleurs être nationaux ou locaux, en fonction des projets que les communautés souhaitent porter ; un réseau européen est aussi possible, tel est le cas au départ pour la fréquence permettant ensuite l'interconnexion. Le territoire est en effet un lieu de production et de consommation ; les collectivités territoriales connaissent les usages locaux en matière de consommation et d'offre d'énergie ; elles sont donc particulièrement conscientes des conséquences de tel ou tel choix sur l'aménagement de leur territoire.

Le réseau se jouerait ainsi des délimitations administratives et frontalières pour traduire les aspirations de communautés, fondées sur des projets énergétiques réalistes et utiles. Ces communautés, il ne fait pas se le cacher, auront à investir massivement dans les infrastructures, mais ces engagements seront sans doute d'autant mieux acceptés qu'ils seront proches des citoyens, expliqués, évalués et suivis, au sein des territoires concernés. Le niveau pertinent est peut-être alors la région, mais cela reste à définir pour ne pas brider les énergies innovantes. Le réseau est donc un élément clé du maintien ou du renforcement de la solidarité.

#### 2-Le réseau, enjeu de modèles de politique énergétique

Comme l'a expliqué Laurent Vidal, le réseau est finalement au carrefour de plusieurs modèles. L'on peut en effet concevoir un modèle centralisé, celui que nous connaissons en France largement aujourd'hui, même s'il est remis en cause ; mais se pose alors la question de la manière dont vont être intégrées dans ce modèle les énergies renouvelables ? Le renforcement des réseaux peut apporter une réponse, mais elle sera insuffisante. La production peut également être totalement décentralisée, l'Allemagne s'étant engagée dans cette évolution ; cela suppose cependant une maîtrise locale généralisée des systèmes de production, un investissement massif dans des réseaux locaux, mais avec un tel modèle, l'Allemagne connaît une augmentation des prix importante. Un système intermédiaire est aussi possible, avec des boucles locales appuyées sur un réseau central, les interrogations portant alors sur le niveau qui prend en charge la politique d'investissement, le financement.

Les réseaux s'inscrivent de toute façon dans une politique ; chaque réseau, en fonction du territoire qu'il couvre, va s'organiser dans le cadre d'un schéma, qui sera différent du territoire voisin.

Là réside sans doute la difficulté, qu'ont connue les Länder dans le système en voie de décentralisation : les Länder sont très dépendants les uns des autres. Le choix d'un modèle plus décentralisé doit donc nécessairement s'accompagner d'un dialogue interterritorial. Les territoires ruraux doivent discuter avec les métropoles, et c'est de ce dialogue qu'un réseau efficace peut émerger. Une politique territoriale mêlant en quelque sorte ces deux mondes est indispensable. Cette approche ne résout évidemment pas la question du financement du système décentralisé ou d'un système plus décentralisé, mais elle peut permettre l'acceptation de projets innovants et efficaces.

## **B-L'efficacité, un enjeu nécessaire de la politique décentralisée**

Les réflexions menées sur l'efficacité des politiques énergétiques conduisent à un changement de modèle économique et politique (1) et contribuent à un renforcement de l'innovation territoriale (2).

### **1-Un changement nécessaire de modèle économique et politique**

Le système centralisé apparaît donc désormais dépassé, avec la logique des 3D qui a été évoquée : décarboner, décentraliser, digitaliser. Ainsi a été pris l'exemple de l'Afrique, qui va parvenir à rattraper une bonne partie de son retard, en passant par-dessus l'étape centralisée que la plupart des pays européens ont connue. L'Afrique s'oriente massivement et immédiatement vers un système décentralisé, plus efficace, mieux adapté aux réalités territoriales. C'est sans aucun doute le message que nous pouvons retenir : les solutions aux questions énergétiques sont nombreuses, elles doivent cependant, pour être efficaces, être adaptées à chaque territoire, grâce, le plus souvent à des schémas, dont la dimension prospective et prescriptive doit être renforcée. Ce modèle économique de la politique énergétique permettra aussi de repositionner les territoires ruraux dans cette logique de dialogue indispensable avec les villes.

Du point de vue politique, cette mise en valeur du territoire permettra la participation des citoyens non seulement à la prise de décision, on l'a déjà dit, mais aux projets eux-mêmes. Mais c'est ici parler d'un projet politique au sens initial du terme, le projet qui est en lien avec la cité.

### **2-Un renforcement significatif de l'innovation territoriale**

L'innovation se reflète dans nombre d'initiatives. Ainsi ont été mis en place des territoires expérimentaux, avec par exemple l'expérimentation de tarifs spécifiques, ou encore avec le lancement d'actions préventives ou curatives en faveur des personnes vulnérables. Certaines collectivités ont choisi de proposer une politique d'aménagement du territoire originale, d'autres une politique de l'habitat spécifique fondée sur des bâtiments producteurs d'énergie... Quelles que soient les initiatives, elles montrent que les collectivités ne sont pas spectatrices des projets mais actrices au sein de leur territoire. Les objectifs qu'elles se fixent ne sont pas toujours réalistes, mais il n'est pas rare de voir que les projets des citoyens finissent par converger avec ceux que lancent les collectivités. Et il paraît indéniable que l'innovation est le moteur réel des projets territoriaux.

Il reste donc à construire cette Union de l'énergie, fondée sur des principes parfois un peu oubliés par l'Europe : la participation des citoyens, la solidarité des territoires, la prise en compte des personnes les plus vulnérables. Le modèle est à inventer, mais c'est en ce domaine que l'Europe doit se montrer innovante, compte tenu du rôle historique qu'on lui attend de voir jouer face aux défis climatiques et environnementaux. Ce n'est pas simplement une Europe qui protège que les citoyens attendent, mais une Europe dynamique, qui peut encore faire rêver en traversant les frontières.