

N° 619

---

# SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2016-2017

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 6 juillet 2017

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

*en application de l'article 73 quater du Règlement, sur le paquet énergie,*

PRÉSENTÉE

Par MM. Jean BIZET et Michel DELEBARRE,  
Sénateurs

*(Envoyée à la commission des affaires économiques.)*



## EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Publié le 30 novembre 2016, le second paquet « *Énergie propre pour tous les Européens* », comporte des dizaines de documents de nature et longueur particulièrement diverses, totalisant quelque 5 000 pages. Parmi ces documents, huit sont des propositions de directive ou de règlement.

Pour l'essentiel, cet ensemble étoffé porte sur trois grands axes politiques :

- les économies d'énergie ;
- l'évolution du bouquet énergétique destiné à augmenter la place des sources renouvelables d'énergie, un thème qu'il convient de traiter conjointement à celui des mécanismes de capacité ;
- la nouvelle organisation du marché de l'électricité.

L'accent mis par la Commission européenne sur les énergies renouvelables dans leur ensemble, comme s'il s'agissait d'un tout homogène, est censé contribuer à la lutte contre le réchauffement atmosphérique, un objectif qui doit être poursuivi par la réduction des émissions nettes de gaz à effet de serre, principalement de gaz carbonique.

Or, les performances de la filière électronucléaire ne sont pas moins bonnes à cet égard que celle des énergies renouvelables. L'objectif climatique affirmé n'est donc pas cohérent avec l'accent sur les seules énergies renouvelables.

L'outil principal permettant de réduire les émissions de gaz à effet de serre est le marché du carbone. Tant que le dispositif européen reste compatible avec un niveau de prix limité à quelque cinq euros par tonne de gaz carbonique, son incitation à la transition vers des sources décarbonées reste au mieux négligeable.

Faute de progrès technique et économique décisif en matière de stockage d'électricité, la distinction entre les sources intermittentes et toutes les autres sources renouvelables d'énergie

revêt une importance capitale pour la sécurité de l’approvisionnement pendant les pointes de consommation constatées les soirs d’hiver. Elle joue aussi un rôle de premier plan pour la pérennité des centrales électriques dites « conventionnelles », dont la production est indispensable pour satisfaire les besoins en l’absence de soleil et de vent. Les filières intermittentes méritent d’être étudiées afin de maîtriser le processus lorsqu’il sera parvenu à une maturité suffisante en termes techniques et économiques, ce qui doit impérativement inclure le stockage massif et à un horizon temporel suffisant.

Assurer une production suffisante malgré les perturbations induites par l’électricité intermittente est précisément l’objet des « mécanismes de capacité ». Dans le paquet « énergie propre pour tous les Européens », la Commission européenne présente cette problématique comme un simple palliatif en principe temporaire à des situations insatisfaisantes du marché, l’essor des sources intermittentes d’électricité - lorsqu’il a lieu - est la cause principale imposant d’élaborer des mécanismes de capacité, sauf à s’en remettre aux mesures de sécurité adoptées par des États membres voisins de grande taille.

D’autre part, la proposition de règlement COM(2016) 861 permet en son article 21 que tout fournisseur de capacité puisse participer « à plus d’un mécanisme pour la même période de fourniture », une formulation qui empêcherait des États membres d’assurer la sécurité de l’approvisionnement électrique grâce à une politique contractuelle.

Pour éviter la pérennisation des mécanismes de capacité, la Commission européenne préfère dé plafonner le prix sur le marché de gros de l’électricité. La conjoncture actuelle rend irréaliste ce moyen inopérant. Et s’il le devenait, les incidences tarifaires deviendraient insupportables pour les consommateurs individuels ou professionnels bien avant que le signal-prix n’ait induit l’adaptation souhaitable de l’appareil productif.

L’opposition de principe formulée par la Commission européenne à toute réglementation tarifaire nationale est excessive, car l’existence même d’un tarif réglementé de vente n’est pas *ipso facto* un obstacle à la concurrence. Mieux vaudrait autoriser chaque autorité de régulation à établir une référence tarifaire selon des modalités harmonisées par le droit de l’Union européenne, aboutissant à un niveau cohérent avec les coûts supportés par les opérateurs alternatifs.

L'énergie relevant d'une compétence partagée entre l'Union et ses États membres, la détermination d'une politique européenne destinée à décarboner les processus n'a rien de simple. Raison de plus pour choisir des moyens pertinents.

La proposition de directive COM(2016) 767 relative à la promotion d'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables comporte des dispositifs quasiment opposés selon que l'on se réfère à la version anglaise ou française de ce texte. En effet, l'article 7, point 1, alinéa 3 impose - dans sa rédaction anglaise - d'abaisser progressivement à 3,8 % le plafond actuellement fixé à 7 % pour l'incorporation de biocarburants d'origine agricole dans les carburants automobiles. En revanche, la mouture en français ne mentionne qu'une baisse indicative pour ce même plafond. Cette incohérence rédactionnelle est regrettable par nature.

Sur le fond, la Commission semble vouloir appliquer un seul et même régime à deux familles de produits radicalement différentes. Ainsi, l'incorporation de biocarburants obtenus à partir d'huile de palme devraient être purement et simplement interdite, si possible au plus tard à l'échéance 2020. À l'inverse, les biocarburants obtenus comme sous-produits de cultures destinées à l'alimentation animale devraient continuer à bénéficier du plafond d'incorporation actuelle, celui-ci contribuant à la dépendance énergétique et protéique de l'Union européenne. Il est impératif de revoir en ce sens l'article 7 de la proposition de directive COM(2016) 767.

Dans ce paquet, la Commission européenne prend en considération les réseaux électriques uniquement sous l'angle des interconnexions entre États membres. Il en existe actuellement 341. La création d'une interconnexion nouvelle ou l'évolution d'une interconnexion existante suppose un consensus entre les deux gestionnaires de réseau et les deux autorités de régulation directement concernés par l'ouvrage d'art. Il convient de maintenir ce dispositif, sans ajouter de normes uniformes édictées à Bruxelles portant sur les capacités d'interconnexions.

La coopération des autorités de régulation est éminemment souhaitable dans l'optique d'une union de l'énergie. C'est pourquoi il convient d'améliorer la gouvernance de l'actuelle agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) afin d'introduire une pondération démographique des voix au sein du conseil des régulateurs tout en maintenant le vote à la majorité qualifiée des

deux tiers. En outre, le conseil des régulateurs devrait explicitement pouvoir amender les propositions formulées par le directeur de l'agence. La proposition de règlement COM(2016) 863 devrait donc être modifiée pour introduire ces deux progrès démocratiques.

Pour l'heure, ce texte propose d'étendre le champ d'intervention de l'ACER pour inclure, sans poser la moindre limite *a priori*, l'ensemble des sujets ayant une dimension énergétique transfrontalière. Le rôle de l'institution serait conforté par l'application des principes démocratiques à la base de la construction européenne, sans qu'il soit utile de modifier la nature de l'ACER pour transformer un lieu de concertation en organisme normatif au domaine d'intervention potentiellement illimité.

La Commission européenne a inscrit, dans sa proposition de règlement COM(2016) 861 sur le marché intérieur de l'électricité, la création de centres de conduite régionaux couvrant plusieurs États membres conformément à un découpage opéré par l'ACER. Ces centres seraient chargés d'adresser aux gestionnaires nationaux de réseaux d'électricité des décisions contraignantes dans quatre domaines essentiels pour la sécurité d'approvisionnement : le « calcul coordonné des capacités », « l'analyse coordonnée de la sécurité », « le dimensionnement régional des capacités de réserve », enfin « le calcul de la capacité d'entrée maximale disponible pour la participation de capacités étrangères aux mécanismes de capacité ». La souveraineté des États membres s'oppose à pareil transfert de compétences.

De façon générale, la coopération des acteurs nationaux de l'énergie est souhaitable. De manière spontanée, elle se déroule jusqu'à présent sous une forme informelle. Il est compréhensible de vouloir intégrer ces coopérations dans le cadre juridique de l'Union européenne, mais il convient d'inciter à des coopérations renforcées, non de créer des structures bureaucratiques étrangères aux principes de la vie démocratique.

Pour ces raisons, votre commission des Affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution qui suit :

## PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu le « paquet Énergie propre pour tous les Européens » publié le 30 novembre 2016 par la Commission européenne,
- ④ Vu la résolution européenne du Sénat, du 28 février 2017, sur le paquet « Énergie propre pour tous les Européens »,
- ⑤ Vu la résolution du Sénat, du 5 avril 2017, portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement instituant une Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie, COM(2016) 863,
- ⑥ Vu la résolution du Sénat, du 16 mai 2017, portant avis motivé sur la conformité au principe de subsidiarité de la proposition de règlement sur le marché intérieur de l'électricité, COM(2016) 861,
- ⑦ Regrettant que la cohérence d'ensemble de l'étape supplémentaire dans la stratégie pour l'union de l'énergie constituée par le paquet « énergie propre pour tous les Européens » soit difficile à appréhender en raison du très grand nombre des textes présentés ;
- ⑧ Considérant que la Commission européenne s'efforce à bon droit de promouvoir la décarbonisation de l'énergie, tout en respectant la souveraineté de chaque État membre en matière de bouquet énergétique national ;
- ⑨ Faisant valoir qu'en l'état, le système d'échange de quotas d'émission de l'Union européenne (SEQE-UE) est dépourvu de toute efficacité ;
- ⑩ Constatant que la filière électronucléaire n'émet pas plus de gaz à effet de serre que toute filière électrique basée sur des sources renouvelables d'énergie, et qu'en conséquence les centrales

nucléaires devraient être placées sur un pied d'égalité avec les centrales produisant de l'électricité à partir de renouvelables, ce qui semble omis dans la rédaction du paquet « Énergie propre pour tous les Européens » ;

- ⑪ Soulignant que les sources renouvelables intermittentes d'énergie n'apportent pas de sécurité d'approvisionnement, du moins tant qu'il reste impossible de stocker les surplus à grande échelle ;
- ⑫ Estimant illusoire de penser que le besoin en mécanismes de capacité pourrait disparaître grâce à la simple amélioration des mécanismes de marché ;
- ⑬ Constatant que l'éventuelle obligation d'inclure des capacités transfrontalières dans des mécanismes de capacité n'est pas satisfaisante car la sécurité d'approvisionnement est une compétence propre des États membres, si bien que les obligations inscrites en ce sens à l'article 21 de la proposition de règlement COM(2016) 861 sur le marché intérieur de l'électricité devraient donc être remplacées par une simple faculté ;
- ⑭ Constate que la proposition de règlement COM(2016) 863 tend à modifier la dénomination pour l'ACER, qui deviendrait l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie, le changement d'appellation exprimant l'extension du champ de compétence et la modification des règles de décision au sein du Conseil des régulateurs ;
- ⑮ Observe que l'accroissement du champ de compétence à « *d'autres questions de règlement de portée transfrontalière* » (article 6) serait potentiellement illimité, sans la moindre justification, alors qu'il s'appliquerait à un domaine de compétence partagée entre l'Union et les États membres ;
- ⑯ Conteste, pour des raisons identiques, le choix d'attribuer à cette agence une compétence nouvelle, à savoir la « coordination des tâches régionales » concernant « les modalités et conditions ou les méthodologies régionales communes à élaborer dans le cadre des codes de réseau et des lignes directrices » associant plusieurs États membres ; souligne que, par ces deux modifications, l'instance actuellement chargée de formuler des propositions



conjointes des régulateurs nationaux changerait de nature pour se voir attribuer un véritable pouvoir normatif ;

- ⑰ S'oppose en outre au choix de substituer à l'actuel vote à la majorité des deux tiers des membres présents au Conseil des régulateurs une majorité simple, tout en conservant le principe « un État membre – une voix » dépourvu de toute pondération démographique, une telle distorsion constituant une entorse au principe démocratique de l'Union européenne ;
- ⑱ À l'inverse, considère indispensable de prévoir explicitement que le Conseil des régulateurs ait la faculté d'amender les propositions du directeur de l'Agence, à la majorité simple des voix pondérée selon le poids démographique, ou *a minima*, selon la part de chaque État membre dans la production d'énergie électrique au sein de l'Union européenne ;
- ⑲ Observe que la proposition de règlement COM(2016) 861 sur le marché intérieur de l'électricité tend à créer des « centres de conduite régionaux » couvrant plusieurs États membres, conformément à un découpage opéré par l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) ; que cette instance disposerait d'un pouvoir contraignant envers les gestionnaires nationaux sur des thèmes cruciaux pour la sécurité d'approvisionnement ;
- ⑳ Fait valoir que ces compétences peuvent à bon droit faire l'objet d'une coopération volontaire, mais que la souveraineté des États membres en ce domaine s'oppose au transfert de compétences nationales vers l'Union ;
- ㉑ Souligne que la faculté ouverte par l'article 21, point 5, de cette même proposition de règlement autorisant un fournisseur de capacité à participer « à *plus d'un mécanisme pour la même période de fourniture* » compromettrait la politique des États membres tendant à garantir la sécurité d'approvisionnement ;
- ㉒ Estime souhaitable que les mécanismes de coopération informels existants soient intégrés dans le cadre juridique de l'Union européenne, mais en privilégiant la voie de la coopération renforcée ;
- ㉓ Rappelle que les tarifs réglementés de vente ne sont pas nécessairement assimilables à des aides d'État, ni à des éléments de

concurrence déloyale ; estime en conséquence que les régulateurs nationaux devraient être autorisés à élaborer des tarifs obligatoirement proposés par les opérateurs historiques et facultativement proposés par les nouveaux entrants, qui, dans ce cas, seraient tenus d'utiliser la même dénomination que l'opérateur historique afin que les consommateurs puissent effectuer leur choix dans des conditions parfaitement claires ;

- ②④ Dans un même souci de clarté, souligne l'exigence d'une parfaite cohérence des propositions publiées par la Commission européenne dans les langues de travail que sont le français et l'anglais ;
- ②⑤ Déploire que tel ne soit pas le cas de l'article 7, point 1, alinéa 3, de la proposition de directive COM(2016) 767 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, puisque la version française confirme le plafond actuel de 7 % applicable aux biocarburants produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine ou animale, mais n'impose aucune diminution, alors que la version anglaise tend à rendre obligatoire une réduction progressive de ce plafond à l'horizon 2030 ;
- ②⑥ Partage l'intention de réduire l'usage de biocarburants « *produits à partir de cultures destinées à l'alimentation humaine* », mais à condition de traiter séparément les biocarburants provenant de cultures agricoles, dans le cas particulier où les biocarburants sont un coproduit de l'alimentation animale, car les interdire – ou même en réduire l'usage – porterait aux revenus des agriculteurs une atteinte injustifiée, d'autant plus que l'éventuel abandon desdites cultures conduirait à importer plus de tourteaux destinés à l'alimentation animale ;
- ②⑦ Constate que cela fragiliserait, voire détruirait plus de 20 000 emplois directs dans les territoires ruraux tout en affaiblissant l'indépendance énergétique et protéique de la France et de l'Union européenne ;
- ②⑧ Demande, en conséquence, d'une part, une mise en cohérence des versions française et anglaise du texte proposé et, d'autre part, que les biocarburants obtenus comme sous-produits de cultures destinées à l'alimentation animale et n'entrant pas en concurrence

avec celle-ci soient exclus du tableau figurant dans la partie A de l'annexe X ;

- ②⑨ Regrette la propension de la Commission à ne pas aborder la question de l'huile de palme, alors même que cette dernière n'est pas soutenable écologiquement et n'est plus acceptée politiquement, comme en témoigne la récente résolution adoptée le 4 avril 2017 par le Parlement européen, enjoignant à la Commission de prendre des mesures pour faire cesser progressivement l'utilisation d'huiles végétales qui entraîne la déforestation, y compris l'huile de palme dans les biocarburants, de préférence d'ici 2020 ; dans ce contexte, demande l'interdiction des biocarburants à base d'huile de palme ;
- ③⑩ Plus généralement, rappelle la nécessité de placer la stratégie pour l'union de l'énergie au service de la compétitivité industrielle de l'Union européenne, y compris dans ses dispositions tendant à mettre en œuvre l'Accord de Paris pour le climat, adopté le 12 décembre 2015 ; fait valoir en conséquence que les différentes options envisageables en matière d'économies d'énergie doivent prendre en compte les charges supportées par l'ensemble des consommateurs et le coût de la tonne de CO2 éventuellement économisée ;
- ③⑪ Estime qu'afin de préparer au mieux l'avenir, il convient de laisser chaque État membre libre de soutenir la recherche en matière d'énergies décarbonées, donc de procéder à des appels d'offres tendant à mieux maîtriser telle ou telle technologie prometteuse encore immature ;
- ③⑫ Invite en conséquence le Gouvernement à défendre ces orientations dans les négociations en cours.