

Le sens du *take back control* dans le secteur de l'énergie

Par Dominique AUVERLOT

Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD)

La volonté des citoyens britanniques, après la crise économique et financière de 2008, de reprendre le contrôle de leur vie, en s'affranchissant des contraintes européennes, a été au cœur du vote Leave. La mise en œuvre dans le domaine de l'énergie du *take back control* qui en découle est confrontée à un véritable défi. Il s'agit en effet de tenter de préserver les acquis de la construction européenne (et ainsi de limiter *the unwanted consequences of exiting the European Union*), tout en s'affranchissant des normes européennes et des arbitrages de la Cour de justice de l'Union européenne, et en évitant le rétablissement d'une frontière entre les deux Irlande. On ne peut que souhaiter que les dispositions retenues dans le cadre du Brexit permettent de maintenir les échanges d'électricité et de gaz, de construire de nouvelles lignes électriques transfrontalières et de préserver le commerce des matières nucléaires, en particulier des isotopes radioactifs utilisés à des fins médicales. Cependant, le Brexit – la sortie de l'UE du Royaume-Uni – n'est qu'une étape, seul l'avenir dira si les nouveaux liens ainsi construits entre le Royaume-Uni et l'UE ne seront qu'une succession de querelles, à l'image des négociations actuelles, ou vont permettre, dans une synergie « concurrentielle » positive bien comprise, à court terme, de relancer l'ambition climatique mondiale lors de la COP26 et, à plus long terme, d'adopter des réformes – notamment celle des marchés de l'électricité – positives pour l'économie du continent européen.

23 juin 2016	Victoire du Leave lors du référendum sur l'appartenance du Royaume-Uni à l'UE.
29 mars 2017	Notification par le gouvernement britannique au Conseil européen de son intention de se retirer de l'Union, déclenchant formellement l'application de l'article 50 du traité sur l'Union européenne.
Octobre 2019	Accord de retrait incluant un protocole sur l'Irlande et l'Irlande du Nord.
31 janvier 2020	Date de sortie du Royaume-Uni des institutions européennes.
Mai 2020	Publication par le Royaume-Uni de deux projets d'accords relatifs pour l'un au marché de l'énergie, et pour l'autre à la coopération nucléaire civile.
1 ^{er} janvier 2021	Début du Brexit : le citoyen britannique ne dépend plus des lois européennes.

Le vote du Brexit a donné lieu à une campagne électorale intense et à une forte participation de plus de 33 millions de votants, ce qui explique l'attachement de la classe politique britannique à le mettre en œuvre. Mais, en ce début de novembre 2020, au moment où ces lignes sont écrites, soit quatre ans après le vote du Brexit, son sort est toujours incertain : y aura-t-il ou non un accord ? Que va-t-il rester du *take back control* mis en avant par Dominic Cummings durant la campagne électorale ? Un constat : si, parmi les trois hommes qui ont été au cœur de la campagne du Leave, Dominic Cummings a quitté le 10 Downing Street le 13 novembre 2020, les deux autres, Michael Gove et Boris Johnson, sont aujourd'hui encore au gouvernement et veulent à tout prix réaliser le Brexit qui les a menés au pouvoir. Première indication : le *take back control* reste un

fil directeur de leur action comme le montre la déclaration⁽¹⁾ faite, fin août, par le responsable britannique de la négociation à l'issue du septième round des discussions avec les représentants de la Commission européenne : "We are seeking a relationship which ensures we **regain sovereign control of our own laws, borders, and waters**, and centred upon a trading relationship based on an FTA (free trade agreement) like those the EU has concluded with a range of other international partners, [...]"

Ce fameux *take back control* a-t-il un sens dans le domaine de l'énergie ? Les débats parlementaires britanniques portent généralement bien plus souvent dans ce domaine sur la manière de limiter l'augmentation des prix de l'électricité que sur les contraintes européennes. On pourrait dès lors supposer que l'origine du Brexit n'est pas à rechercher dans la problématique de l'énergie et en conclure que ce domaine pourrait donner lieu à une entente assez rapide entre les négociateurs : début septembre 2020, le professeur Michael Grubb⁽²⁾ évoquait d'ailleurs la possi-

(1) <https://fr.reuters.com/article/uk-britain-eu-frost-idINKBN25H13U>

(2) *Why a deal on energy could break the Brexit logjam?*, Professor Michael Grubb, September 2020, <https://www.euractiv.com/section/energy-environment/opinion/why-a-deal-on-energy-could-break-the-brex-it-logjam/>

bilité que le secteur de l'énergie donne lieu à un accord spécifique permettant de débloquer la négociation. Ce serait pourtant aller trop vite : les négociateurs vont en effet discuter et s'entendre jusqu'au moment où ils vont buter sur les grands principes qui traversent la négociation :

- la volonté d'aller vers l'instauration de liens commerciaux exempts de barrières douanières, tout en respectant le *level playing field* cher au cœur des Européens, ce qui suppose des règles similaires pour les entreprises de part et d'autre de la Manche, notamment dans les domaines des aides d'État, de la fiscalité, de l'environnement et du social, dans lesquels les textes internationaux sont en retrait par rapport à la législation européenne ;
- le traitement de la question irlandaise : nul ne veut rétablir une frontière entre l'Irlande du Nord, rattachée au Royaume-Uni, et l'Irlande du Sud, membre de l'Union européenne. Opposé au *backstop* de Theresa May⁽³⁾, Boris Johnson a, fin 2019, proposé que l'Irlande du Nord reste dans le marché unique européen jusqu'à la fin 2025, tout en formant une union douanière avec le Royaume-Uni. L'accord de retrait prévoit donc un statut particulier pour l'Irlande du Nord qui « n'est plus dans l'union douanière avec l'UE, mais reste alignée sur un ensemble limité de règles du marché unique (règles sanitaires, TVA, etc.). Il n'y a pas de contrôle entre l'Ulster et la République d'Irlande, mais des contrôles sur les produits qui, importés en Irlande du Nord depuis le Grande-Bretagne, ont vocation à entrer sur le territoire européen ». Cette option, écartée par Theresa May, doit conduire à la mise en place de contrôles douaniers entre la Grande-Bretagne et l'Irlande du Nord dans les ports et aéroports. En complète contradiction avec cette disposition, le projet de loi du gouvernement britannique sur son marché intérieur (*Internal Market Bill*), publié début septembre 2020, qui prévoyait que les personnes et les entreprises d'Irlande du Nord aient un accès sans entrave à l'ensemble du marché britannique a donc entraîné de sérieuses inquiétudes du côté européen et n'a donc pas apaisé le climat des négociations !
- enfin, le refus du Royaume-Uni de s'en remettre à l'arbitrage de la Cour de justice de l'Union européenne ; même si certains – c'est le cas notamment de l'ex-diplomate en charge de la négociation sur le Brexit⁽⁴⁾ – jugent excessive cette ligne rouge instaurée par Theresa May.

(3) Cette disposition prévoyait donc que si aucun accord n'était trouvé au bout de la période transitoire, un « filet de sécurité », le fameux *backstop*, serait automatiquement mis en place, englobant dans un même espace douanier l'Union européenne et l'Irlande du Nord et rassemblant ainsi les deux Irlande. Les produits et services de l'UE pourraient continuer à circuler en Irlande du Nord, mais en contrepartie, cette dernière devait respecter l'évolution des normes européennes, ainsi que les décisions de la Commission et de la Cour de justice de l'UE ; et tant qu'un accord ne serait pas trouvé avec l'UE, le Royaume-Uni ne pourrait signer aucun nouveau traité de libre-échange. L'accord prévoyait enfin que si cette clause était activée, la fin du *backstop* ne pourrait intervenir qu'avec l'accord des 27 États de l'UE...

(4) "She's taken some absolutist positions on particular issues – I'm thinking of the European court of justice", he told the BBC's Week in Westminster. "She's set a red line effectively for a conference speech that hamstrung these negotiations in my view," said Chapman, who left government before the election and has now become a partner at the PR firm Bell Pottinger, <https://www.theguardian.com/law/2017/jun/30/brexit-hamstrung-theresa-mays-absolutist-stance-european-court-exit>

De fait, le Premier ministre britannique, Boris Johnson, a confirmé ces trois lignes rouges dans son entretien, fin juin, avec la présidente de la Commission européenne : refus de voir la Cour de justice européenne jouer un rôle dans les affaires du Royaume-Uni, réaffirmation du droit du Royaume-Uni d'adopter ses lois sans contraintes extérieures, et réaffirmation de la volonté de son gouvernement de trouver un accord sur la pêche qui constitue une réelle différence avec la situation actuelle.

Enfin, une difficulté supplémentaire tient à l'architecture elle-même de la négociation : l'Union européenne souhaite partir d'un document global permettant d'assurer un *level playing field* commun à l'ensemble de l'économie, tandis que les Britanniques souhaitent raisonner secteur par secteur. À cette fin, le Royaume-Uni a produit en mai une série de documents ne constituant pas un accord global, mais une série d'accords secteur par secteur, un *vanilla free trade agreement*⁽⁵⁾ : deux accords concernent plus particulièrement le domaine de l'énergie, le premier est relatif au marché de l'énergie, et l'autre à la coopération nucléaire civile.

Dans la suite de cet article, nous allons examiner successivement les conséquences du Brexit sur le devenir du marché intérieur de l'électricité et du gaz, sur le retrait du Royaume-Uni du Traité Euratom, sur le devenir du marché de quotas d'émissions de gaz à effet de serre et des négociations climatiques, ainsi que sur la réalisation de nouvelles lignes électriques entre la France et le Royaume-Uni. Nous n'évoquerons donc pas les conséquences macroéconomiques du Brexit qui ne pourront que modifier les taux de change et le prix des énergies.

Le marché de l'électricité ou la libre circulation des électrons (*Was there a need to take back control*)

Le marché intérieur de l'électricité de l'Union européenne, conçu dans les années 1990, s'inspirait très largement des idées britanniques et reposait sur un présupposé simple : la concurrence, consécutive à la libéralisation du secteur, devait entraîner une baisse des prix de l'électricité pour les utilisateurs finaux – baisse qui allait donc profiter aux consommateurs. Si le prix de l'électricité qui en résulte aujourd'hui ne permet plus de couvrir les investissements et ne peut être considéré comme satisfaisant⁽⁶⁾ – ce dont les Britanniques sont parfaitement conscients –, le couplage par les prix entre les marchés journaliers de l'électricité des différents pays européens est cependant

(5) "The UK model is to negotiate a 'vanilla' free trade agreement in the style of the EU-Canada or EU-Japan deals with minimal level playing field restrictions. In parallel, the UK would then propose to have a series of bespoke arrangements for areas that don't fit neatly into the vanilla trade model, including on fisheries, organised crime, and energy", *Climate change in the brexit negotiations crossfire, contagion and Covid-19 response*, Tomlinson Shane, Deputy Chief Executive Officer of E3G, Briefing Paper, May 2020.

(6) Voir notamment sur ce sujet : *Le système électrique européen confronté à l'Accord de Paris*, Dominique Auverlot, Dieter Helm, Marc Oliver Bettzüge et Fabien Roques, novembre 2019, <https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/fs-2019-dt-systeme-electrique-auverlot-novembre.pdf>

une réussite incontestable pour les prix de gros : il permet en effet de disposer d'une production d'électricité pour un coût moins élevé sur un territoire de plus en plus grand, représentant environ 75 % de la demande européenne d'électricité. La sortie du Royaume-Uni de l'UE conduirait à ne plus prendre en compte les installations de production d'électricité britanniques dans ce mécanisme et à considérer désormais le Royaume-Uni comme un pays tiers avec lequel l'UE n'aurait simplement plus que des échanges d'électricité, en y ajoutant éventuellement un tarif douanier. Une telle position aboutirait cependant à un renchérissement du coût de l'électricité à la fois pour le consommateur britannique et, dans une moindre mesure, pour le consommateur européen. Dès le début des négociations, les deux parties se sont donc entendues pour que les électrons puissent « continuer à circuler librement » et que la zone couverte par le marché reste la plus étendue possible.

En janvier 2018, le Comité pour l'énergie et l'environnement de la chambre des Lords a souligné qu'aucune des personnes qu'il avait auditionnées n'avait souhaité quitter le marché intérieur de l'énergie et concluait donc sur l'existence d'un fort soutien du secteur énergétique britannique à une poursuite de la participation au marché intérieur de l'énergie post-Brexit.

Mais ne pas quitter ce marché signifierait que le Royaume-Uni (qui ne siègerait plus dans les institutions européennes) continuerait de dépendre sur ce point de la Cour de justice de l'Union européenne et ne prendrait plus part aux débats sur les évolutions de ce marché, qu'il devrait néanmoins mettre en œuvre ! Comme nous le rappelle Dieter Helm dans son texte sur le devenir du marché énergétique britannique⁽⁷⁾, il s'agit là d'une ligne rouge qui ne pouvait être franchie : le « *take back control* » de la Cour européenne de justice est une nécessité. Cela a donc conduit logiquement le Royaume-Uni à proposer, en mai 2020, un accord spécifique relatif aux questions énergétiques et à envisager des échanges d'électricité de part et d'autre des frontières, ainsi que des mécanismes spécifiques d'arbitrage en cas de différend. Cette proposition cherche à éviter l'imposition de tarifs et de barrières douaniers sur les échanges d'électricité et de gaz et à se « raccrocher » aux règles précédentes des marchés de gros : les prix du gaz et de l'électricité échangés devraient donc reposer sur le marché (article 9) et les interconnexions électriques pourraient participer au marché *one day-ahead* dès signature de l'accord et au marché *intra-day* à partir de 2023 (article 17). En cas de différend, l'Union européenne et le Royaume-Uni feraient appel à un groupe de coopération sur l'énergie. Puis, si le désaccord persiste, à une commission composée de trois arbitres. La participation au marché de gros des interconnexions gazières aux frontières de l'UE est, quant à elle, déjà régie par les directives gazières européennes (qui appliquent les règles du marché européen aux infrastructures frontalières *off-shore*).

(7) *Brexit and its implications for the British energy market*, Dieter Helm, April 2018, <http://www.dieterhelm.co.uk/assets/secure/documents/BREXIT-and-its-implications-for-the-British-energy-market-24.04.18.pdf>

Tout autre est le cas de l'Irlande : l'Irlande a en effet développé depuis 2007 un marché de l'électricité commun entre l'Irlande du Nord et l'Irlande du Sud, qui a été réactualisé en 2018 pour intégrer les dernières évolutions du marché intérieur européen de l'électricité. L'île irlandaise importe de fait des quantités significatives d'électricité depuis le Royaume-Uni. Un Brexit sans accord conduirait à couper ce marché en deux et à rétablir une frontière « symbolique » entre l'Irlande du Nord et l'Irlande du Sud. En conséquence, l'accord de retrait contient un article spécifique relatif au marché irlandais de l'électricité, l'article 9⁽⁸⁾ qui prévoit que les dispositions de l'Union européenne relatives au marché intérieur de l'électricité continuent à s'appliquer à l'Irlande du Nord. Se pose cependant la question de la manière dont les échanges vont être régis entre la Grande-Bretagne et l'île irlandaise, qui n'est pas aujourd'hui – comme nous le verrons plus loin – reliée directement à l'UE.

Certains évoquent le Brexit comme une opportunité à saisir pour le Royaume-Uni. Le marché européen de l'électricité ne permet plus en effet le déclenchement de nouveaux investissements sans aides financières des États. Le Brexit va permettre au Royaume-Uni de le modifier (ce que, pour des raisons qui leur sont propres, ni la Commission ni l'Union européenne n'ont souhaité faire) et de réinventer ainsi un marché de l'électricité plus efficace. À terme, cette révision, à condition qu'elle parvienne à maintenir les liens avec le reste du marché de l'électricité européen, pourrait même influencer l'Union européenne...

Le Brexatom : la sortie d'Euratom (how to keep control?)

À Rome, le 25 mars 1957, deux traités ont été signés : le premier instituait la Communauté économique européenne, et le second la Communauté européenne de l'énergie atomique. En adhérant à l'Union européenne en 1973, le Royaume-Uni a également rejoint la CEEA – ou Euratom. Ce second traité est certainement moins connu que le premier : le quitter peut néanmoins avoir des conséquences extrêmement rapides.

Si ce départ n'était pas inscrit dans le texte du référendum sur le Brexit, ni même d'ailleurs mentionné, la position du gouvernement britannique, consistant à quitter à la fois l'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie nucléaire, a été exprimée dès 2017, dans la lettre adressée le 29 mars à la Commission européenne annonçant l'intention du Royaume-Uni de mettre en œuvre la procédure de départ prévue par l'article 50. Elle a été constamment réaffirmée depuis. Cette position n'allait pas de soi : plusieurs juristes britanniques ont même souligné que le Brexit ne signifiait pas forcément le départ d'Euratom.

Dans ce domaine, le *take back control* signifie essentiellement la volonté du Royaume-Uni de ne plus dépendre de la Cour de justice européenne, tout en maintenant des liens

(8) Single electricity market: The provisions of Union law governing wholesale electricity markets listed in Annex 4 to this Protocol shall apply, under the conditions set out in that Annex, to and in the United Kingdom in respect of Northern Ireland.

étroits de coopération avec l'Union européenne dans le but de prolonger la situation actuelle. Le rapport de décembre 2017 de la Commission concernée du Parlement britannique⁽⁹⁾ sur les implications pour le nucléaire civil du Brexit était sur ce point extrêmement clair : "The UK's departure from Euratom is an apparently necessary but unwanted consequence of exiting the European Union. The Government's task is to minimise the potential adverse impacts of this departure". Le même rapport concluait donc à la nécessité de trouver un accord permettant de prolonger les services offerts aujourd'hui par le Traité : "We agree with the Government that the UK should seek an association with Euratom that is as close as possible to existing arrangements, and which replicates the functions already conducted on the UK's behalf by Euratom".

Un but partagé : les Britanniques et les Européens sont d'accord sur l'idée de principe visant à la poursuite de leur coopération dans le nucléaire civil. C'est d'ailleurs le sens des articles 75 à 81 du traité de retrait. Principal écueil : l'arbitrage en cas de différend. Rester dans le Traité Euratom, au-delà de l'aspect symbolique, signifie également de continuer de dépendre de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE). Mais, même sur ce point, le Parlement britannique et le ministre concerné étaient prêts à ce que la CJUE joue toujours son rôle en la matière⁽¹⁰⁾.

Ce sujet a été l'occasion d'un désaveu du gouvernement, le 20 mars 2018, par la Chambre des Lords, qui a demandé que le retrait du Royaume-Uni du Traité Euratom soit suspendu tant que les accords internationaux et les dispositions intérieures nécessaires n'auront pas été pris⁽¹¹⁾.

Le retrait du Traité Euratom, sans accords par ailleurs avec l'Union européenne et l'AIEA ou avec des accords mal négociés, pourrait avoir des conséquences dans trois domaines :

- les règles de contrôle des matières nucléaires civiles destinées à vérifier le non détournement de ces matières à des fins militaires : le Royaume-Uni devrait signer un accord directement avec l'AIEA, et les contrôles effectués par Euratom (en complément des inspections de l'AIEA) devraient être transférés à l'Office for nuclear regulation au terme de la loi sur la sécurité nucléaire adoptée par le gouvernement en 2018⁽¹²⁾ (The Nuclear Safe-

guards Act). Les équipements et installations de contrôle d'Euratom présents sur le territoire britannique devraient être transférés (moyennant compensation financière) au Royaume-Uni. Le contrôle des matières nucléaires militaires fait, quant à lui, l'objet d'accords particuliers entre les pays détenteurs de l'arme nucléaire et l'AIEA ; il n'est donc pas impacté par le Brexit ;

- les accord internationaux de coopération nucléaire pour le commerce, notamment le commerce des produits de santé et des radio-isotopes : si jusqu'à présent, l'agence européenne était en charge d'acheter les matières nucléaires nécessaires aux différents pays de l'UE et en était propriétaire, le Royaume-Uni devra désormais bénéficier d'un accord avec Euratom pour pouvoir utiliser des produits nucléaires et échanger des matériaux radioactifs (que ce soient des combustibles neufs ou usagés, ou des produits de santé) en provenance de l'UE, mais aussi signer des accords directs pour pouvoir acheter des matières nucléaires à des pays tiers. De plus, les matières nucléaires civiles utilisées par le Royaume-Uni, qui appartenaient auparavant à Euratom, devraient être transférées au Royaume-Uni (sauf celles dont la gestion est assurée par une entreprise privée) ;
- enfin, les accords de recherche : Oxford accueille l'un des centres internationaux de recherche sur la fusion, en lien avec la construction d'Iter. Celui-ci est financé par la communauté internationale, la communauté européenne et le Royaume-Uni. La pérennisation de son fonctionnement dépend à la fois de la poursuite du financement des programmes de recherche européens consacrés à la fusion et de la possibilité pour des chercheurs de pouvoir circuler librement entre le Royaume-Uni et l'UE afin de continuer à venir en Angleterre pour mener leurs travaux.

C'est probablement le secteur des médicaments qui a reçu le plus d'attention : la crainte étant qu'en cas de Brexit sans accord, l'importation de médicaments ne soit fortement retardée par les contrôles aux frontières. Le gouvernement britannique avait donc demandé, dès 2018, aux principaux fournisseurs de ces produits de prévoir l'acheminement par avion des isotopes radioactifs utilisés à des fins médicales⁽¹³⁾. Ces isotopes sont majoritairement importés de l'Union européenne et ne peuvent, contrairement à d'autres médicaments, donner lieu pour certains d'entre eux à la constitution de stocks compte tenu de leur demi-vie particulièrement courte. Ainsi, le technétium 99 métastable (99m Tc), dont la demi-vie est de six heures, est utilisé à la fois en imagerie médicale nucléaire et en traitement de certains cancers⁽¹⁴⁾. Il est importé principalement sous forme de molybdène produit dans des réacteurs de recherche présents sur le territoire de pays membres de l'Union européenne, mais sa durée de vie n'est que de 66 heures, ce qui nécessite un acheminement rapide entre le lieu de production et le lieu d'utilisation ! Ce sujet est particulièrement sensible au Royaume-Uni : en 2009-2010, l'indisponibilité pendant près d'une année de certains réacteurs de recherche hollandais et canadiens avait

(9) House of Commons Business, Energy and Industrial Strategy Committee, *Leaving the EU: Implications for the civil nuclear sector*, Second Report of Session 2017-19, 12 December 2017, para. 4, <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmbeis/378/378.pdf>

(10) "We welcome the Minister's pragmatic suggestion that the European Court of Justice may continue to play a role in the UK's civil nuclear sector, and we see no reasoned objections to this approach. The well-established and significant economic benefits of close association with, or membership of, Euratom should not be put at risk to escape any hypothetical and unidentified adverse impact on the civil nuclear sector arising from European Court of Justice jurisdiction".

(11) The debate ended in a significant government defeat, with the Lords requiring that the UK's exit from EURATOM be suspended until the necessary international agreements and domestic arrangements were made, <https://nuclear-21.net/viewpoints/brexit-nuclear-impacts-brexit-uk/>

(12) <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8107/>

(13) <https://www.wired.co.uk/article/no-deal-brexit-consequences-medicine-cancer>

(14) <https://publications.parliament.uk/pa/cm201719/cmselect/cmeuleg/301-viii/301-viii.pdf>

conduit les Britanniques à rationner l'usage des radioisotopes aux cas « les plus urgents ou les plus sérieux »⁽¹⁵⁾.

En conséquence, le Royaume-Uni a proposé dans le courant du premier semestre 2020 un accord de coopération avec la Communauté européenne de l'énergie atomique qui cherche à reproduire le dispositif existant. Pour le Royaume-Uni, la principale difficulté dans ce secteur est de signer, en temps utile, avec l'AIEA, Euratom et des pays tiers des accords lui permettant de continuer à utiliser des matières nucléaires comme par le passé.

Pour l'UE, il s'agit de respecter l'article 59 du traité Euratom qui prévoit que la « conclusion » (cosignature par l'Agence) de contrats relatifs à l'exportation de matières nucléaires produites dans l'UE à destination d'un pays tiers doit être autorisée par la Commission. Cette autorisation ne peut être accordée si les bénéficiaires des livraisons ne satisfont pas à l'exigence selon laquelle les intérêts généraux de la Communauté sont respectés, ni lorsque les clauses et conditions de ces contrats sont contraires aux dispositions du traité Euratom.

Enfin, mesurer l'effet du Brexit sur le chantier d'Hinkley Point, qui va permettre au Royaume-Uni de disposer d'une électricité de base décarbonée et flexible, semble difficile. Les risques de surcoût résultant du Brexit et plus généralement du Brexit (sans même évoquer le Covid) sont en effet nombreux : reprise par l'Office for nuclear regulation des contrôles opérés par Euratom, difficultés de circulation rencontrées par les travailleurs, délais nécessaires au franchissement des frontières par les marchandises...

Le devenir du marché européen de quotas d'émissions de GES (How to keep going ahead?)

Le Royaume-Uni a toujours été l'un des principaux précurseurs en Europe de la conception, mais aussi de la mise en œuvre du marché des quotas d'émissions de gaz à effet de serre : le marché anglais a ouvert en 2002, deux ans avant le marché européen (qui, dans le cadre d'accords internationaux « à la Kyoto », devait préfigurer le futur marché mondial d'échange de quotas entre les différents pays), et le Royaume-Uni a mis en œuvre un prix plancher du carbone dès 2013, tout en restant dans le marché européen de l'ETS.

À la question de savoir si les Anglais allaient ou non rester dans le marché européen des quotas d'émissions de gaz à effet de serre, le Royaume-Uni, après avoir mené une consultation publique auprès des différents acteurs concernés, a proposé début juin 2020 une réponse séduisante qui lui permet de conserver son ambition de l'atteinte de la neutralité carbone en 2050, tout en continuant à travailler à l'échelle européenne, si l'UE le souhaite. Cette réponse consiste à recréer, dès le 1^{er} janvier 2021, un marché britannique de quotas d'émissions de gaz à effet de serre qui puisse être relié ou non au marché européen à

27 équivalent, « [si cela] convient aux intérêts des deux parties ». Ce nouveau marché britannique se distinguera par un certain nombre de caractéristiques qui pourraient de plus inspirer le devenir du marché européen : son contenu prévoit en effet une baisse du volume global des quotas d'émissions plus rapide que celle du marché européen (5 % contre 2 % à partir de 2021), la distribution de quotas gratuits aux industriels pour ne pas pénaliser leur compétitivité, et même l'attribution de quotas gratuits à de nouveaux projets d'industriels existants ou futurs, la mise en place d'un prix plancher et la création d'un mécanisme permettant au gouvernement britannique d'intervenir si le prix du quota s'envole. Deux traits de la ligne adoptée par le Royaume-Uni transparaissent ainsi très clairement : la volonté de préserver l'industrie et l'encouragement à la création et à l'implantation de nouveaux industriels.

Fort logiquement, les négociateurs européens ont donc « plutôt bien accueilli » cette proposition faite dès le mois de juin : l'analyse de la Banque mondiale de 2016⁽¹⁶⁾ a montré que de tels liens pouvaient réduire notablement le coût de la décarbonation. Il convient cependant de souligner le fait que lier entre eux des marchés de quotas ayant des caractéristiques différentes (même si celles présentées par le gouvernement britannique sont positives) et les faire évoluer dans le temps sont des exercices toujours difficiles à réaliser⁽¹⁷⁾, dès lors qu'ils peuvent entraîner des effets non prévus. Une observation fine des mouvements opérés sur les deux marchés précités est donc probablement nécessaire.

Cette avancée ne permet pas cependant de lever toutes les incertitudes : l'une d'entre elles étant que le gouvernement britannique n'est pas certain de parvenir à mettre en place ce marché ETS UK avant le 1^{er} janvier 2021, ce qui conduirait probablement à la mise en place d'une taxe carbone provisoire en attendant sa mise au point et sa connexion avec le marché européen. Dans ces conditions, le Royaume-Uni a donc publié fin juillet des projets de texte permettant la mise en place d'une taxe carbone au 1^{er} janvier 2021 ainsi qu'en cas de *no deal*, d'un marché ETS séparé (mais qui n'aurait probablement pas la liquidité suffisante pour fonctionner efficacement).

Le devenir des négociations climatiques (How to give a new life to the Paris agreement and to regain control of the global greenhouse gases emissions?)

Rien de plus simple normalement que de répondre à cette question du devenir des négociations climatiques : le

(15) <https://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/commons-select/european-scrutiny-committee/news-parliament-2017/cancer-detection-material-supply-17-19/>

(16) *Making the links between carbon markets in a post-Paris world*, Thomas Kansy, December 02, 2016, <https://blogs.worldbank.org/climatechange/making-links-between-carbon-markets-post-paris-world> et <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25160>
(17) Voir, notamment : *Les instruments économiques au service du climat*, Johanne Buba, novembre 2011, Centre d'analyse stratégique, <http://archives.strategie.gouv.fr/cas/system/files/2011-11-25-climats251.pdf>. Ainsi que le rapport de la Banque mondiale, *Making the links between carbon markets in a post-Paris world*, Thomas Kansy, December 02, 2016, <https://blogs.worldbank.org/climatechange/making-links-between-carbon-markets-post-paris-world> ; et <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/25160>

Royaume-Uni va présider le G7 en 2021 et accueillera la COP26 à Glasgow, en novembre 2021 ; l'Italie assurera, pour sa part, la présidence du G20 en 2021, mais aussi la vice-présidence de la COP26 ; la France présidera l'Union européenne en 2022 : les planètes sont donc alignées pour permettre de réelles avancées sur la négociation climatique... L'élection de Joe Biden aux États-Unis, ses annonces d'un retour des États-Unis dans l'Accord de Paris et sa volonté d'adopter un objectif de neutralité carbone à horizon 2050 pour son pays, sa décision de nommer John Kerry, qui dirigeait la délégation américaine à Paris en décembre 2015, comme son émissaire spécial sur le climat, et enfin, son intention d'organiser très rapidement un sommet climatique mondial pour inciter l'ensemble des pays à revoir leurs ambitions à la hausse constituent autant d'éléments qui jouent en faveur d'une relance de l'action climatique mondiale actée lors de la COP26. L'objectif de neutralité carbone adopté par l'Union européenne, la Chine (à horizon 2060), la Corée du Sud et le Japon renforce cet alignement unique des planètes.

Pourtant, au royaume du Brexit, les choses les plus simples se compliquent rapidement : nul ne sait dire aujourd'hui, malgré les déclarations maintes fois répétées par les autorités britanniques, en particulier par le Prince de Galles, de l'engagement du Royaume-Uni dans la lutte contre le changement climatique ⁽¹⁸⁾, si les efforts de la diplomatie britannique vont pouvoir se conjuguer avec ceux des diplomaties italienne et européenne. Des mois de négociations auront été nécessaires avant que le Royaume-Uni accepte simplement de mentionner l'Accord de Paris dans les textes relatifs aux futurs échanges commerciaux du royaume avec l'Union européenne... De même, nul ne sait dire quel groupe de pays le Royaume-Uni va rejoindre dans le cadre des négociations de la CCNUCC. Le Citepa évoque ainsi plusieurs possibilités ⁽¹⁹⁾ : l'Union européenne – comme le décident régulièrement la Norvège et l'Islande (qui font partie du marché ETS européen) –, ou les États-Unis et le groupe de l'Ombrelle ⁽²⁰⁾, ou encore la Suisse et le groupe de l'intégrité environnementale ⁽²¹⁾.

Quelle que soit l'issue du Brexit, la tentation sera probablement grande pour le Premier ministre britannique de vouloir utiliser la « diplomatie climatique » pour créer de nouveaux liens post-Brexit avec un certain nombre de pays non européens. Aura-t-il néanmoins, au-delà des tensions rencontrées durant les très longs mois de négociation du Brexit, l'intelligence de travailler en étroite coopération avec l'Union européenne ?

Quoi qu'il en soit, le gouvernement britannique a là une opportunité magnifique, en même temps qu'une responsabilité historique de relancer, grâce à la COP26, la lutte contre le changement climatique en lui donnant une nouvelle ambition mondiale.

(18) Voir, notamment : <https://www.bbc.com/news/uk-54229229>

(19) https://www.citepa.org/fr/2020_01_a10/

(20) Groupe flexible composé de pays développés hors UE (le Canada, l'Australie, les États-Unis, la Norvège (quand elle ne rejoint pas l'UE), la Russie, l'Islande, le Japon, la Nouvelle-Zélande et l'Ukraine).

(21) La Suisse, le Mexique, la Corée du Sud, Monaco et le Liechtenstein.

Le devenir des interconnexions dans le marché électrique (*How to regain control and cooperate in a strange new world?*)

Le devenir des interconnexions électriques entre le Royaume-Uni et l'UE27 (et donc la France) peut être un des domaines où le Brexit aura le plus de conséquences : *a priori*, le besoin de nouvelles interconnexions électriques est évident ; le Royaume-Uni, qui, en quelques années seulement, a très fortement baissé la part du charbon dans sa production d'électricité (65 % en 1990, 32 % en 2014, et seulement 7 % en 2017) en le remplaçant en partie par des énergies renouvelables, mais surtout par du gaz, devrait importer de plus en plus d'électricité en provenance de l'Union européenne dans le futur : représentant aujourd'hui 10 % de la consommation électrique, ses importations pourraient atteindre dans certains scénarios jusqu'à 25 % de sa consommation d'électricité en 2025. Le Royaume-Uni est d'autant plus demandeur que son réseau électrique présente certaines fragilités : panne géante d'électricité en août 2019, prix actuels de l'électricité élevés à la pointe du soir...

Comme le montre la figure de la page suivante (voir la Figure 1), la France et le Royaume-Uni sont reliés aujourd'hui par une ligne électrique d'une puissance de 2 GWe. Les projets actuels de construction de nouvelles lignes approuvés par la Commission de régulation de l'énergie (CRE), dont l'une emprunterait le tunnel sous La Manche ⁽²²⁾, représentent une puissance de 2 GW ; trois autres projets correspondant au total à une puissance supplémentaire de 5 GW sont envisagés, mais n'ont pas encore reçu l'autorisation de la CRE. Plus généralement, les interconnexions envisagées pourraient conduire à un doublement de la capacité d'échange entre le Royaume-Uni et le continent européen ⁽²³⁾. Le *National grid* envisageait même d'ici à 2030 d'augmenter jusqu'à 20 GWe une capacité d'échange avec l'UE qui n'est aujourd'hui que de 4 GWe.

Néanmoins, la CRE souligne l'incertitude que fait planer le Brexit sur l'évolution des marchés de l'énergie, en particulier sur les règles d'accès et d'utilisation des interconnexions entre le continent et le Royaume-Uni. Elle a donc émis un avis réservé sur tout accroissement de la capacité d'interconnexion électrique entre la France et la Grande-Bretagne au-delà des projets déjà en construction. Sans visibilité sur le cadre réglementaire et économique à venir, la CRE considère que les bénéfices induits pour l'Union européenne par ces nouveaux projets d'interconnexion ne sont aujourd'hui pas garantis. En accord avec son homologue britannique, la CRE a donc soumis ce sujet au régulateur européen, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (Agency for the Cooperation

(22) À la suite du rétablissement, le 10 décembre 2020, par la CIG de l'agrément du projet, le tirage du câble d'une puissance de 1 GW devrait être réalisé en 2021, si bien que la mise en service commerciale pourrait intervenir mi-2022.

(23) Les liaisons entre le Royaume-Uni et l'Irlande du Sud ne sont pas incluses dans le raisonnement.

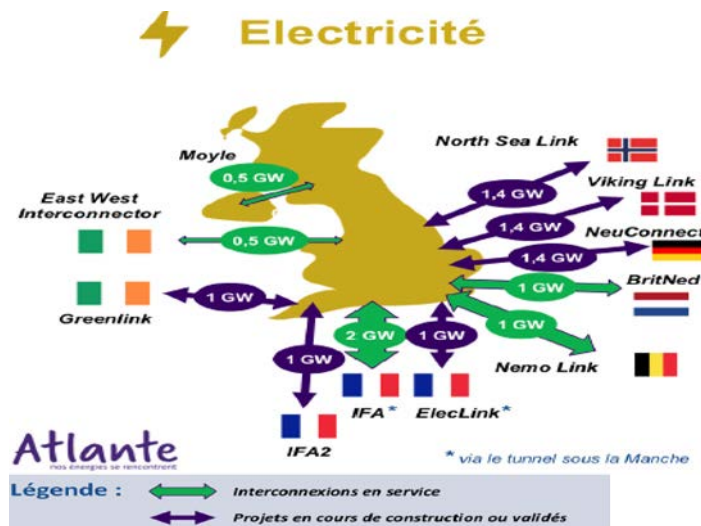


Figure 1 : Les interconnexions électriques entre le Royaume-Uni et l'UE – Source : Royaume-Uni/Union européenne : les liens énergétiques à l'épreuve du Brexit, Atlante⁽²⁴⁾.

of Energy Regulators, ACER), qui a confirmé la position du régulateur français.

L'étude effectuée par Artelys en octobre 2017⁽²⁵⁾ montre en effet que la valeur économique d'une telle ligne (de 1,4 GW de puissance) va dépendre du type de Brexit envisagé : dans le cas d'un *Brexit Hard*, le Royaume-Uni va devoir s'équiper de moyens de production à la pointe plus importants, ce qui réduira la valeur de l'interconnexion. Ainsi, selon les calculs d'Artelys, la VAN (valeur actuelle nette) d'un projet référent (en termes de coût) est très nettement négative dans le contexte d'un *Brexit Hard* – elle se situe à - 129 M€/GW –, alors qu'elle est de + 77 M€/GW dans le cas d'un *Brexit Soft*. Et dans un calcul de valeur d'option accordant la même probabilité au *Brexit Hard* qu'au *Brexit Soft*, Artelys montre qu'il est préférable d'attendre deux ans, et ainsi de mieux connaître l'issue du

(24) <https://www.atlante.fr/royaume-uni-union-europeenne-les-liens-energetiques-a-lepreuve-du-brexit/>

(25) *Étude de la valeur des interconnexions entre la France et la Grande-Bretagne*, Artelys, octobre 2017, <http://www.cre.fr/documents/deliberations/orientation/interconnexion-royaume-uni/consulter-l-etude>

Brexit, avant d'engager ou non la réalisation de la ligne envisagée. De plus, Artelys souligne le fait que la répartition des surplus liés à une nouvelle interconnexion n'est pas symétrique entre le Royaume-Uni et le reste de l'Europe. Le surplus dégagé pour le Royaume-Uni, qui va importer du courant lui permettant de baisser le coût de l'électricité pour ses consommateurs, représente à lui seul 70 à 80 % du surplus collectif total en 2030 et 100 % en 2020. Le graphique ci-après (voir la Figure 2), qui présente le surplus induit pour les consommateurs⁽²⁶⁾ à l'horizon 2030, illustre parfaitement l'idée qu'une telle ligne bénéficierait principalement à deux pays, le Royaume-Uni et la France, au détriment notamment de l'Italie qui serait alors amenée à solliciter plus fréquemment ses installations de semi-base, ce qui augmenterait le coût de l'électricité produite pour ses consommateurs.

Dans ces conditions, l'ACER, dans un avis de 2018, n'a pas accordé la dérogation nécessaire à la réalisation de cette ligne. La France ne peut donc que plaider en faveur de la reprise de l'étude de ces projets et de leur financement dans le cadre des programmes européens (Connect UE, en particulier), une fois connues les conditions du Brexit (que l'on peut espérer *soft*).

Reste, là encore, le problème de la République d'Irlande qui, après la mise en place du Brexit, ne sera plus directement reliée au marché européen de l'électricité et devra passer par le marché britannique. Depuis plusieurs années, RTE et le gestionnaire de réseau irlandais Eirgrid envisagent la réalisation du Celtic Interconnector, une ligne à courant continu d'une capacité de 700 MW et d'une longueur de 560 km, entre la France (Finistère – poste de la Martyre) et l'Irlande... L'intérêt de ce projet s'est bien évidemment trouvé accru dans le contexte incertain du Brexit. Il a dès lors bénéficié, en octobre 2019, d'une subvention de 530 M€ de la part de la Commission européenne⁽²⁸⁾ et

(26) Sans tenir compte à ce stade du calcul du coût de l'interconnexion, ni des pertes dans le transport de l'électricité.

(27) La légende de cette figure dans l'étude précitée est la suivante : « Gains bruts de surplus collectif (hors surcoûts liés aux pertes supplémentaires [dans le réseau]) dus à l'installation d'un projet d'interconnexion de 1,4 GW entre la France et la Grande-Bretagne, calculés sur différents périmètres géographiques à l'horizon 2030 ».

(28) https://ec.europa.eu/info/news/completing-energy-union-eu-invests-eu556-million-priority-energy-infrastructure-2019-oct-02_en

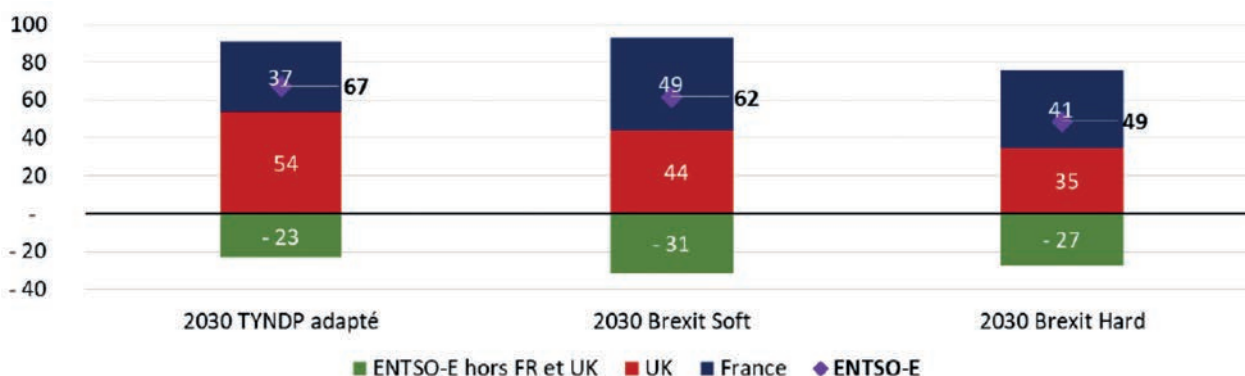


Figure 2 : Surplus brut généré par une connexion supplémentaire Fr-UK (en M€/GW/an) – Source : Étude de la valeur des interconnexions entre la France et la Grande-Bretagne, Artelys⁽²⁷⁾.

sa mise en service pourrait intervenir en 2026. Selon le commentaire d'Eirgrid, cette interconnexion « mettrait fin à l'isolement électrique de l'Irlande [par rapport au] continent européen ».

Conclusion

Pour conclure et qualifier le Brexit, nous reprendrons cette phrase utilisée par Dieter Helm et extraite du film *California Hotel* : « On ne quitte jamais l'hôtel California⁽²⁹⁾ ». Dans le domaine de l'énergie, s'entendre sur les modalités du retrait du marché de l'énergie et de l'ETS en définissant des liens permettant de relier les marchés européens de l'énergie ou de quotas à leurs pendants anglais était peut-être l'étape la plus facile. Par contre, s'entendre dans la durée sur les adaptations nécessaires au maintien de ces liens lors de chaque modification des marchés intervenant de part et d'autre du Channel peut s'avérer un défi à relever bien plus grand, même si les Britanniques ont tenu à ce que leur participation dans les organismes en charge de ces évolutions soit préservée, notamment au sein de l'ENTSO-E, l'ENTSO-G et l'ACER.

(29) "The Eagles song, Hotel California, has the memorable line: 'you can check out any time you like. But you can never leave!', which is a striking metaphor for the Brexit negotiations", *Brexit: The Hotel California Syndrome*, Dieter Helm, 10th September 2018.

Le Premier ministre britannique a évoqué, en prenant des accents rooseveltiens et en s'inspirant du *New Deal*, l'avenir du Royaume-Uni⁽³⁰⁾. Dans son annonce, le 18 novembre, d'un plan en dix points pour une révolution industrielle verte, il affiche ainsi son ambition de faire du Royaume-Uni le champion des éoliennes *offshore*, de l'hydrogène, de la nouvelle génération de réacteurs nucléaires, de la capture et stockage du carbone dans l'atmosphère, de l'aérien et du maritime décarbonés. Puisse cette vision optimiste se réaliser dans un avenir proche, non seulement pour les Britanniques eux-mêmes, mais aussi pour l'Union européenne qui, aiguillonnée par la présence à ses portes d'un nouveau concurrent, devra se réinventer...

L'histoire nous dira enfin si le départ médiatisé, un vendredi soir de novembre, du 10 Downing Street, de Dominic Cummings avec ses cartons sous le bras, correspondait ou non à un choix en faveur d'un *Brexit Soft* du Premier ministre, Boris Johnson.

(30) Voir notamment : <https://inews.co.uk/news/uk/new-deal-fdr-franklin-roosevelt-boris-johnson-uk-plan-differences-explained-459240> ou <https://inews.co.uk/news/analysis/boris-johnson-new-deal-public-spending-planning-uk-economy-coronavirus-crisis-459448>