

1. La gouvernance de l'Union de l'énergie : une nouvelle relation entre les citoyens et les décideurs européens

par Thomas Pellerin-Carlin et Jean-Arnold Vinois

La gouvernance de l'Union de l'énergie : le retour de l'énergie comme moteur des avancées européennes

Malgré le traité de 1951 sur Communauté européenne du charbon et de l'acier et le traité Euratom de 1957, il a fallu un demi-siècle pour que les États européens s'accordent sur une politique énergétique commune impliquant une articulation de tous les niveaux de gouvernance afin de fournir à tous une énergie propre, abordable et sûre. Le nouvel élan apporté au concept d'Union de l'énergie, présenté en 2015 par la Commission européenne et considéré comme l'une de ses 10 priorités⁶, permet aux décideurs⁷ et acteurs académiques de repenser la question de la gouvernance des politiques énergétiques en Europe.

Réaffirmé par l'Accord de Paris, notre objectif commun de décarbonation de nos sociétés implique une gouvernance à tous les niveaux de compétence, avec le plein soutien des citoyens européens. Dans les forums nationaux, européens et internationaux, tous les États membres de l'UE ont adopté des objectifs clairs devant guider leurs politiques énergétiques et climatiques. Tous les États membres de l'UE partagent les cibles 2020 et 2030 de l'UE, qui sont soutenues par des cibles nationales ([voir tableau 1](#)).

Au niveau international, tous les États membres de l'UE ont signé l'Accord de Paris, en vigueur depuis le 4 novembre 2016. Son article 4 fixe l'objectif final : la neutralité carbone à l'échelle mondiale à la fin de notre siècle⁸. Jusqu'à présent, seuls quelques pays ont développé un plan national pour rendre leur pays neutre en CO₂. C'était le cas en 2017 de la Suède⁹ et de la Finlande¹⁰, qui visent toutes deux la neutralité carbone dès 2045.

6. Commission européenne, *Paquet « Union de l'énergie »*, Communication, 25 février 2015

7. Voir par exemple Commission européenne, *Second rapport sur l'état de l'Union de l'énergie*, 1 février 2017

8. C'est-à-dire en parvenant à une situation dans laquelle les émissions anthropiques de gaz à effet de serre ne sont pas supérieures aux absorptions anthropiques des émissions de gaz à effet de serre (en plantant des arbres par exemple).

9. "Sweden takes major step towards setting 2045 carbon neutral goal", *Business Green*, 3 février 2017

10. "Environment Minister: Finland carbon neutral by 2045", *Vle Uutiset*, 21 février 2017

TABEAU 1 ► Les cibles 2020, 2030 et 2050 de l'UE, de la France et de l'Allemagne

CIBLES 2020	UE	FRANCE	ALLEMAGNE
Gaz à effet de serre*	20%	20%	40%
Énergies renouvelables*	20%	23%	18%
Demande énergétique*	20%	20%	20%
CIBLES 2030	UE	FRANCE	ALLEMAGNE
Gaz à effet de serre	40%	40%	55%
Énergies renouvelables	27%	32%	30%
Demande énergétique	27%/30%	20%	/
CIBLES 2050	UE	FRANCE	ALLEMAGNE
Gaz à effet de serre	80%/95%**	75%	85%
Énergies renouvelables	/	/	60%
Demande énergétique***	/	-50%	50%

* Les objectifs 2020, 2030 et 2050 pour les « émissions de gaz à effet de serre » visent à réduire les émissions de gaz à effet de serre du pourcentage indiqué, par rapport aux niveaux d'émissions de 1990. Les objectifs 2020 et 2030 pour les « énergies renouvelables » visent à augmenter la part des sources d'énergies renouvelables dans le mix énergétique final, jusqu'au pourcentage indiqué. Les objectifs 2020 et 2030 pour « l'efficacité énergétique » visent à réduire la consommation énergétique (à la fois primaire et secondaire) du pourcentage indiqué, par rapport au scénario « du statu quo ».

** Cet objectif a été repris par la Commission européenne, mais pas par l'Union européenne dans son ensemble.

*** L'objectif de l'Allemagne porte sur la consommation énergétique primaire, tandis que celui de la France porte sur la consommation finale d'énergie.

Source : données officielles de l'UE, de la France et de l'Allemagne

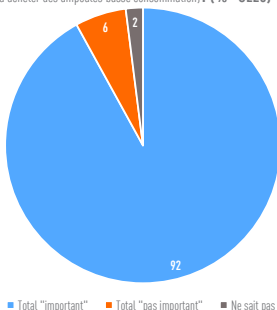
Nos objectifs en matière d'énergie et de climat ne sont pas seulement promus par les élites politiques, technocratiques et scientifiques. Ils sont également soutenus par une large majorité des citoyens¹¹ (voir figure 1). Plus de 90% des citoyens européens considèrent le dérèglement climatique comme un problème sérieux. 80% d'entre eux estiment que la lutte contre le dérèglement climatique peut stimuler l'économie et la création d'emplois en Europe. Il existe même un consensus sur les principales modalités pour engager la transition énergétique : 90% des Européens sont favorables aux mesures publiques visant à stimuler l'efficacité énergétique et la production d'énergies renouvelables. 72% des citoyens européens soutiennent la création d'une politique énergétique commune aux États membres de l'UE. Et 79% d'entre eux sont

11. Eurobaromètre, novembre 2015

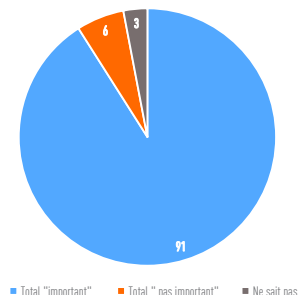
favorables à la solidarité énergétique européenne, considérant qu'il est souhaitable que leur pays aide un autre État européen confronté à d'importants problèmes d'approvisionnement énergétique¹².

FIGURE 1 ► Les citoyens européens supportent massivement les moyens et les objectifs de l'Union de l'énergie

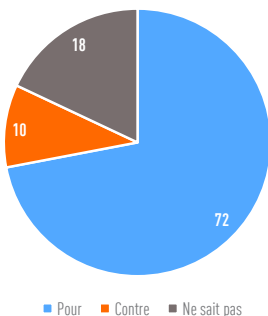
Dans quelle mesure est-il important pour vous que votre gouvernement apporte son soutien pour augmenter l'efficacité énergétique d'ici 2030 (par exemple, en encourageant les citoyens à isoler leur habitation ou à acheter des ampoules basse consommation)? (% - UE28)



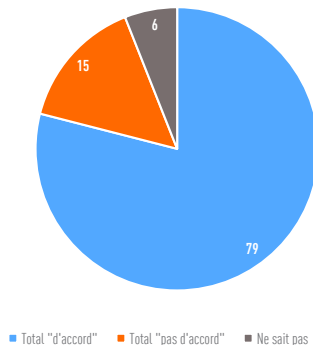
Dans quelle mesure est-il important pour vous personnellement que votre gouvernement fixe des objectifs visant à augmenter la quantité d'énergie renouvelable comme l'énergie éolienne ou solaire consommée d'ici à 2030 ? (% - UE28)



Veuillez me dire, pour chaque proposition, si vous êtes pour ou contre:
une politique énergétique commune des États membres de l'UE (% - 28)



Veuillez me dire si vous êtes d'accord ou pas d'accord avec chacune des affirmations suivantes :
Il est souhaitable que votre pays aide un autre État membre de l'UE confronté à d'importantes difficultés d'approvisionnement en énergie, au nom de la solidarité entre États membres.



¹². Ce qui n'exclut pas un système de compensation financière, comme le législateur européen vient de le décider dans le cas de la crise de l'approvisionnement en gaz. Voir « Les Européens et l'Énergie », Parlementaire, janvier 2011

Il existe un large consensus au sein des Européens : ils souhaitent une politique énergétique européenne commune, basée sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, renforcée par la solidarité énergétique européenne, capable de lutter contre le dérèglement climatique et de stimuler l'économie.

Nous avons une volonté politique commune, au niveau de la base mais aussi aux niveaux de décision les plus élevés. Nous avons désormais besoin d'organiser la transition énergétique à tous les niveaux de décision, qu'ils soient européens, nationaux, régionaux ou locaux, afin d'aboutir aux décisions et actions concrètes pour atteindre notre objectif commun.

ENCADRÉ 1 ► **Tous les niveaux de gouvernement ont un rôle à jouer dans la transition énergétique : chaque niveau dispose de compétences différentes, il faut travailler de manière complémentaire pour être efficace**

Le niveau européen est désormais devenu indispensable pour atteindre les cibles européennes de réduction des émissions de gaz à effet de serre de l'UE (de 20% d'ici 2020 et de 40% d'ici 2030), d'augmentation de la part des énergies renouvelables (à 20% d'ici 2020 et à 27% d'ici 2030) et d'amélioration de l'efficacité énergétique (de 20% d'ici 2020 et de 27% ou 30% d'ici 2030). Il dispose par ailleurs de fortes compétences dans certains domaines cruciaux pour la transition énergétique comme en matière de performance énergétique des bâtiments et appareils ménagers, de normes d'émissions pour les véhicules et d'organisation du marché de l'électricité.

Un niveau macro-régional a émergé ; il constitue un niveau intermédiaire entre les niveaux nationaux et européen pour aller plus loin en termes de coopération dans divers domaines tels que le couplage des marchés, la sécurité d'approvisionnement ou le développement des infrastructures¹³.

Le niveau national reste essentiel tant pour la décision souveraine sur le mix énergétique et la fiscalité énergétique que pour l'exploitation des ressources naturelles. Son importance est également cruciale pour s'assurer que la transition soit juste. De plus, il dispose d'une grande liberté pour transposer les directives et faire appliquer la législation européenne. Au cours de la dernière décennie, **la mise en œuvre de la politique européenne de l'énergie par les États membres a été décevante et a conduit à des incohérences** entre les diverses politiques nationales, mais aussi entre les politiques énergétiques nationales et européenne.

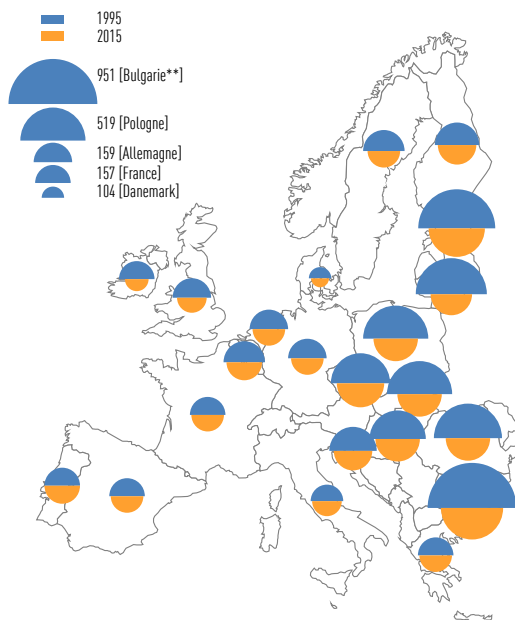
Le niveau local voit son importance augmenter et peut rendre la politique énergétique plus efficace et plus démocratique. Les régions et villes d'Europe ont souvent une influence sur des

13. La nécessité et le potentiel de coopération régionale entre les États membres a été examinée par J. de Jong et Ch. Egenhofer dans un rapport du CEPS d'avril 2014, ainsi que dans une étude de Sami Andoura et Jean-Arnold Vinois, préfacée par Jacques Delors et publiée par l'Institut Jacques Delors, janvier 2015, pages 115-118. Voir aussi Thomas Pellerin-Carlin, Jacques de Jong et Jean-Arnold Vinois, « Gouverner les différences : les politiques énergétiques nationales, régionales et de l'UE », Policy Paper n°144, Institut Jacques Delors, octobre 2015.

domaines énergétiques cruciaux tels que les transports, l'efficacité énergétique des bâtiments et le développement des énergies renouvelables. Elles sont étroitement liées au niveau européen par la Convention des maires¹⁴, signée par plus de 7 300 entités, villes et régions de toutes tailles qui se sont engagées à mettre en œuvre les cibles 2020 sur leur territoire.

S'il existe un accord sur les objectifs à atteindre, il existe une grande diversité de systèmes énergétiques nationaux, illustrée par les figures 2 et 3, qui montrent respectivement la diversité de l'efficacité énergétique des économies nationales et des mix énergétiques nationaux.

FIGURE 2 ➤ Intensité énergétique* de l'économie d'une sélection d'États membres de l'UE



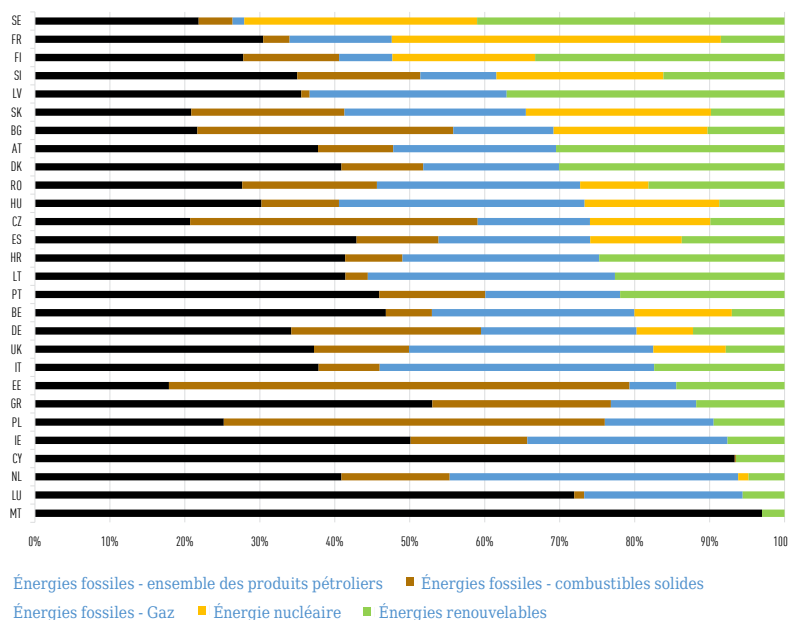
*L'intensité énergétique est un ratio obtenu en divisant la consommation brute d'énergie d'un pays donné (mesurée en kilogrammes d'équivalent pétrole) par son produit intérieur brut (mesuré en milliers d'euros). Plus le chiffre est petit, plus l'efficacité énergétique de l'économie est forte (car une quantité moindre d'énergie est nécessaire pour produire un euro de PIB). Les pays d'Europe centrale ont la plus forte intensité énergétique car ils avaient hérité des systèmes énergétiques soviétiques. Ils sont aussi ceux ayant su améliorer leur intensité énergétique le plus rapidement entre 1995 et 2015.

** Les données de 1995 pour la Bulgarie ne sont pas disponibles ; celles de 1996 ont été utilisées en remplacement.

Source : Eurostat

14. Voir chapitre 3., encadré 8. Voir également le site de la Convention des maires : www.covenantofmayors.eu

FIGURE 3 ➤ Mix énergétique des États membres de l'UE (en % de la source d'énergie dans la consommation nationale d'énergie primaire)



Source : Institut Jacques Delors, d'après les données Eurostat pour l'année 2015

Les différences nationales, telles que la diversité des ressources énergétiques, peuvent être à la fois une menace et une opportunité pour une politique énergétique européenne cohérente. Elles constituent un véritable avantage pour l'Europe si les forces sont combinées de manière coordonnée et constructive, comme sur le marché de l'électricité où les ressources peuvent être utilisées pour renforcer la sécurité de tous. Elles peuvent constituer un problème si chaque pays ne compte que sur lui-même ou prend des mesures pouvant nuire aux politiques des autres pays, notamment dans un monde interconnecté¹⁵.

¹⁵. Nous pourrions donner l'exemple de la sortie du nucléaire en Allemagne, qui a été décidée sans coordination avec ses voisins, ou celui des mécanismes nationaux de rémunération des capacités mis en place par plusieurs pays.

Avant 2015, la politique européenne de l'énergie se concentrait sur des cibles de moyen terme pour 2020 et 2030. En 2014, sous la pression de certains lobbies incluant leurs propres champions nationaux (voir encadré 3), les gouvernements nationaux ont décidé que la cible relative à la part d'énergies renouvelables en 2030 ne serait pas juridiquement contraignante au niveau national, contrairement à celle pour 2020. Ils ont également confirmé leur refus de rendre juridiquement contraignante la cible d'efficacité énergétique. Les gouvernements européens ont alors pris le risque paradoxal de ralentir la transition énergétique à l'heure où débutait l'ère de la transition énergétique mondiale. Des signaux clairs en faveur de l'investissement dans des technologies propres ont par ailleurs été soudainement supprimés (voir chapitre 3., encadré 10).

L'Europe ne peut pas se permettre de rater l'opportunité offerte par la transition énergétique. Pour optimiser ses avantages, elle a besoin d'une politique d'innovation industrielle ambitieuse pour aider les travailleurs et entreprises européens à mener la course mondiale à l'énergie propre (voir chapitre 2.), mais aussi d'un cadre pour stimuler les investissements cohérents et rentables en faveur de l'énergie propre (voir chapitre 3.) ainsi que d'une dimension sociale pour optimiser ses gains sociaux en éradiquant la pauvreté énergétique, réduisant la pollution de l'air et optimisant la création d'emplois de qualité, tout en remédiant aux impacts négatifs de la transition (voir chapitre 4.). Pour réaliser tout cela, l'Europe a besoin d'une gouvernance forte de l'Union de l'énergie, ce qui est l'objet de cette partie.

Jusqu'à présent, la seule proposition majeure est la proposition de règlement sur une « gouvernance de l'Union de l'énergie » faite par la Commission européenne le 30 novembre 2016¹⁶, qui se base sur les conclusions du Conseil sur le système de gouvernance de l'Union de l'énergie du 26 novembre 2015¹⁷ et les Conclusions du Conseil européen d'octobre 2014¹⁸. Il s'agit là de tentatives de faire face au refus des gouvernements nationaux de fixer des cibles nationales juridiquement contraignantes pour les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, comme cela est vivement demandé par le Parlement européen.

16. Proposition de règlement du Parlement européen et du conseil sur la gouvernance de l'Union de l'énergie, COM(2016) 759 final, 30 novembre 2016

17. Conclusions du Conseil sur le système de gouvernance de l'Union de l'énergie, 26 novembre 2015

18. Conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014

La proposition de la Commission européenne est extrêmement décevante¹⁹ car elle se concentre sur les contrôles, les rapports et la vérification par l'administration. Elle oublie d'aborder ce qu'est une véritable gouvernance : la construction d'un système permettant de prendre des décisions tangibles basées sur les apports des sociétés civiles locales, nationales et européenne²⁰.

Cette partie analyse l'état de la gouvernance énergétique de l'UE et propose des réformes pour s'assurer qu'une gouvernance saine de l'Union de l'énergie puisse être le moteur tangible d'une transition énergétique démocratique, globale et juste.

1.1. Quatre principes pour articuler les différents niveaux de gouvernance de l'Union de l'énergie

1.1.1. Démocratie et souveraineté : le citoyen au centre de la transition énergétique

Au cours des dernières années, des millions d'Européens ont clairement fait savoir qu'ils souhaitent (re)trouver le contrôle sur leurs vies individuelles et collective. La notion de démocratie doit donc être au cœur de la conception d'une véritable gouvernance de l'Union de l'énergie²¹. L'Union de l'énergie place le citoyen au centre de ses préoccupations, elle doit démontrer qu'elle est gouvernée de la manière la plus démocratique qui soit.

La vision de la Commission européenne est en effet « enfin et surtout, [...] celle d'une Union de l'énergie focalisée sur le citoyen — dans laquelle ce dernier prend à son compte la transition énergétique »²². Elle propose des outils per-

19. La Commission européenne reconnaît elle-même les insuffisances de sa proposition car dans l'exposé des motifs de sa proposition de règlement, elle indique que celle-ci « [vise à] définir les bases législatives nécessaires à ce processus, dans le but de mettre en place l'Union de l'énergie, bases qui devront être complétées par des mesures et des actions non législatives, afin que la gouvernance tienne toutes ses promesses ».

20. Cette définition est tirée de la définition du Service de traduction de la Commission européenne publiée dans une notice de Manuel de Oliveira Barata. Voir Olivier Paye, « La Gouvernance : d'une notion polysémique à un concept politologique », *Études internationales*, Québec, 2005.

21. La démocratie est souvent comprise comme un système dans lequel les décisions sont prises pour le peuple, par le peuple. La première occurrence historique de cette définition remonte à l'oraison funèbre attribuée à Périclès en 431 av. JC. Voir Thucydide, *La guerre du Péloponnèse*, Livre II.

22. Commission européenne, *Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente*, 25 février 2015, p. 2

mettant de renforcer le pouvoir des citoyens, notamment en tant que consommateur et producteur d'énergie²³. Toutefois, il est nécessaire d'aller beaucoup plus loin, pour que les citoyens soient au cœur du système énergétique et de l'élaboration des politiques énergétiques.

L'une des plus grandes lacunes démocratiques de l'UE vient du fait que les gouvernements nationaux reprochent à l'UE de leur « imposer » des règles qu'ils ont eux-mêmes soutenues à Bruxelles²⁴. À quelques exceptions près comme le Danemark, la majorité des gouvernements peuvent ignorer leurs parlements et leurs citoyens lors de leur prise de décisions à Bruxelles²⁵, ce qui crée un problème démocratique, ainsi qu'un problème de perception de perte de souveraineté.

La souveraineté est la capacité à adopter des décisions qui sont appliquées sur un territoire donné²⁶. Mais qui exerce la souveraineté ? Qui décide et comment ? Les technocrates nationaux, les responsables politiques des gouvernements, les parlementaires nationaux et/ou les citoyens ? Actuellement, lors de l'élaboration de la politique énergétique de l'UE, l'argument consistant à « préserver la souveraineté nationale » est trop souvent utilisé dans le sens de « préserver la capacité d'une poignée de technocrates nationaux non-élus à diriger sans contrôle démocratique ». Nous plaçons pour une acception démocratique de la souveraineté, à savoir une véritable souveraineté comprise comme la capacité des citoyens à influencer individuellement ou collectivement le monde dans lequel ils vivent. Cela implique de garantir un contrôle démocratique sur les décisions, qu'elles soient prises au niveau local, régional, national ou de l'UE. En d'autres termes, ce qui importe est que les citoyens puissent conduire la transition énergétique, que ce soit au niveau local, national (lorsque cela est pertinent) ou de l'UE (lorsque la souveraineté relève véritablement du niveau de l'UE). Cette dernière option soulève la question de la subsidiarité : dans un domaine politique donné, l'intérêt national est-il mieux préservé s'il est exercé au niveau national ou de l'UE ? (voir 1.1.2.)

23. Par exemple, par une meilleure information sur leurs factures, la reconnaissance des communautés énergétiques locales, le droit de passer des contrats directs avec les agrégateurs, sans la permission du fournisseur, afin que les consommateurs puissent bénéficier économiquement de leur contribution à la stabilité du réseau d'électricité.

24. « Commerce "Les États de l'UE critiquent les négociations qu'ils ont eux-mêmes lancées" », interview de Cecilia Malmström, *Libération*, 3 janvier 2017

25. Andreas Follesdal et Simon Hix, "Why There is a Democratic Deficit in the EU: A Response to Majone and Moravcsik" *JCMS* 2006 Volume 44, Number 3, pp. 533-62

26. La souveraineté nationale peut donc être exercée au niveau national avec, par exemple, un parlement national adoptant des règles pouvant être mises en œuvre sur le territoire national. La souveraineté nationale peut aussi également être exercée au niveau de l'UE, avec des acteurs nationaux et européens adoptant des décisions pouvant être mises en œuvre sur le sol national.

1.1.2. Subsidiarité : décider au niveau pertinent de gouvernance

La souveraineté implique que les décisions puissent être prises au niveau de décision le plus proche possible des citoyens. Les niveaux de gouvernance plus centraux (régions, États, macro-régions, Union européenne) ne devraient agir seulement si et dans la mesure où les objectifs de l'action proposée ne peuvent pas être suffisamment atteints par des niveaux de gouvernance moins centraux. La subsidiarité marche dans les deux sens : l'UE ne doit pas agir là où les États, les régions ou les villes sont l'échelon d'action pertinent, mais l'UE se doit d'agir quand les actions nationales ne sont pas suffisantes et l'UE pourrait faire mieux.

Par exemple, la subsidiarité signifie que l'UE n'a pas à intervenir en matière d'éducation des aux économies d'énergie tant que les États, régions et villes agissent. Mais cela signifie aussi qu'elle doit agir là où l'action de l'UE peut favoriser davantage l'intérêt des citoyens. Par exemple, l'intérêt européen dans les affaires mondiales est plus susceptible d'être promu efficacement par une Europe unie, transmettant un seul message, que par un ensemble inarticulé de politiques nationales. Dans ce domaine, l'Accord de Paris sur le climat peut être considéré comme un immense succès pour l'UE, alors que nous continuons à assister à de véritables échecs, tels que la cacophonie autour de Nordstream 2 ([voir encadré 2](#))²⁷.

L'un des obstacles à l'action de l'UE est l'impression que « Bruxelles va trop loin ». Ce sentiment affecte la transition énergétique européenne, en rendant par exemple politiquement difficile pour la Commission européenne de proposer une réglementation plus ambitieuse sur l'efficacité énergétique²⁸. Pour surmonter de telles situations, les propositions devraient venir davantage de la base. À cet égard, la gouvernance de l'Union de l'énergie pourrait s'intéresser à deux voies pour progresser :

27. Pour une perspective plus large, et humoristique, sur la nécessité d'une politique étrangère de l'UE bien coordonnée, voir Sven Biscop, "Europe and the world – or Snow White and the Seven Fallacies", *Egmont Paper*, 2013

28. L'UE fixe déjà des normes d'efficacité énergétique et d'étiquetage énergétique pour les appareils électro-ménagers du quotidien afin d'uniformiser les règles du jeu pour les producteurs d'appareils électro-ménagers, et donc de stimuler les économies d'échelle bénéfiques aux producteurs et aux consommateurs. La question ici est celle de l'ampleur de l'action de l'UE, souvent accusée de sur-réglementer la vie des citoyens. À titre d'exemple récent, on peut citer la discussion de 2016 de ce qui a été appelée le « toaster-gate » par des journalistes : la réglementation européenne sur l'étiquetage énergétique, qui s'applique déjà à de nombreux appareils domestiques (tels que les gros appareils électro-ménagers), doit-elle être étendue aux autres petits appareils tels que les grille-pains ou cafetières, etc. ? Au final, la Commission européenne a décidé de ne pas proposer d'élargir la législation, de crainte d'être accusée de sur-légiférer, même si cette proposition aurait permis de réduire la consommation énergétique européenne et les factures d'électricité des citoyens, tout en créant des emplois et de l'activité économique en Europe car les appareils ménagers européens sont généralement plus économes en énergie que les appareils chinois par exemple.

- Une Initiative citoyenne européenne (ICE) pourrait être lancée par des organisations de la société civile pour influencer l'élaboration des politiques de l'UE. Les associations de consommateurs pourraient demander à l'UE d'élargir ses normes d'étiquetage énergétique à d'autres produits, de manière à fournir aux consommateurs des informations de base et faciles à lire sur les coûts de fonctionnement des appareils ménagers qu'ils achètent (par exemple sèche-cheveux, grille-pains, bouilloires, etc.). Un autre exemple pourrait être une mobilisation des associations de santé/de patients contre la pollution de l'air, qui constitue un facteur clé des maladies respiratoires et cardiaques (voir chapitre 4., 4.2.1.1.). Leur ICE pourrait demander à la Commission européenne de proposer des normes plus strictes en matière de pollution de l'air par les automobiles²⁹.
- Donner un « carton vert » aux parlements nationaux. Les traités européens donnent aux parlements nationaux le droit d'exprimer leurs inquiétudes s'ils estiment que l'UE va trop loin en donnant un « carton jaune » ou un « carton orange » à la Commission européenne. Cette procédure est utile pour s'assurer que l'UE n'agit que là où cela est nécessaire. Elle doit être renforcée par une procédure positive, un « carton vert », qui permettrait aux parlements nationaux d'intervenir pour demander à l'UE d'agir³⁰.

Alors que l'UE connaît une grave crise politique et de confiance, la Commission européenne a publié le 1^{er} mars 2017 un Livre blanc sur l'avenir de l'Europe³¹. Il identifie cinq scénarios pour l'Europe, le troisième intitulé « Ceux qui veulent plus font plus » pouvant être très pertinent pour permettre à un groupe de pays pionniers de coopérer dans des domaines spécifiques dans lesquels la souveraineté nationale est mieux servie si elle est exercée au niveau supranational. Cela serait utile pour permettre une coopération dans les domaines énergétiques, dans lesquels davantage d'actions communes permettrait d'obtenir de meilleurs résultats, notamment en matière de recherche. Celle-ci est désormais

29. En 2016, la Commission européenne a proposé de nouvelles normes relatives à la pollution de l'air. Ce sont finalement des normes moins strictes qui ont été adoptées par les gouvernements nationaux, sans réelle responsabilité démocratique, car de nombreux gouvernements nationaux, notamment la France, a voté en faveur d'un amendement auquel ils s'opposaient officiellement et de vive voix, comme en témoigne une enquête du Parlement européen. Voir Quentin Ariès, "Brussels wants ministers to shoulder policy responsibility", *Politico*, 14 février 2017.

30. Par exemple, en témoignant de l'impact de la pollution de l'air sur leurs concitoyens et leurs dépenses de santé publique, les députés nationaux peuvent agir ensemble pour demander à la Commission européenne de proposer des normes plus strictes en matière de pollution atmosphérique.

31. Livre blanc disponible au lien suivant : https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/livre_blanc_sur_lavenir_de_leurope_fr.pdf

un domaine complètement européenisé et il est reconnu qu'il est judicieux de s'assurer que chaque euro investi dans la recherche aille au meilleur chercheur dans sa spécialité, indépendamment de sa nationalité ou de sa situation géographique, à condition toutefois qu'il s'agisse bien du territoire européen³².

1.1.3. Une approche plus globale de la transition énergétique

Les choix passés de politique énergétique européenne avaient tendance à être faits en vase clos, ce qui conduisait à des incohérences dans l'élaboration de la politique (à titre d'exemple, voir encadré 2). Des progrès importants³³ ont été réalisés au cours des dernières années pour décroiser la politique européenne de l'énergie. Cela a été favorisé par la nouvelle structure de la Commission européenne, qui compte désormais un poste de vice-président de la Commission européenne chargé de l'Union de l'énergie (voir 1.2.4.2.). Cela avait opportunément permis de lier toutes les propositions en matière d'énergie afin de lutter contre la mentalité de cloisonnement, ouvrant ainsi la porte à ce dont l'Europe a besoin : un Accord global sur l'Union de l'énergie (voir 1.2.3.).

ENCADRÉ 2 ► Une approche globale de l'Union de l'énergie implique de revoir le projet Nordstream 2³⁴

Nordstream 2 est le projet visant à construire deux gazoducs permettant de transporter 55 milliards de mètres cubes de gaz (soit environ 15% de la consommation actuelle de l'UE) de la Russie vers l'Allemagne par la mer Baltique. Si le fournisseur de gaz russe Gazprom a un intérêt économique à créer un tel lien physique, ce projet est incohérent en termes d'approche globale des intérêts européens.

32. Cela implique de modifier le statut juridique de la politique de recherche, en la faisant passer d'une compétence parallèle *de facto* à une véritable compétence exclusive de l'UE. Avec le renforcement du débat sur l'adoption d'un budget de la zone euro pouvant être utilisé pour financer des investissements stratégiques de long terme, il pourrait être judicieux de lancer une coopération renforcée dans le domaine de la recherche, y compris la recherche liée à l'énergie, de manière à s'assurer qu'elle soit gérée au niveau de gouvernance le plus adapté (par exemple au départ au niveau de la zone euro), avec le but d'étendre cette coopération à l'ensemble des autres pays de l'UE.

33. On trouve une illustration de l'amélioration de la cohérence des propositions de la Commission européenne dans sa proposition de nouvelle architecture du marché de l'électricité. Plusieurs États membres ont adopté des mécanismes de capacités permettant d'être utilisés pour subventionner des centrales non rentables si celles-ci sont nécessaires pour garantir la sécurité d'approvisionnement en électricité. La Commission européenne confirme que ces mécanismes peuvent être nécessaires et suggère des mesures pour garantir la cohérence avec les politiques climatiques nationales et de l'UE, par exemple en proposant d'interdire que de tels mécanismes ne bénéficient aux centrales à charbon. La proposition détaillée est donc d'interdire que cette forme de soutien public ne bénéficie à une centrale émettant plus de 550gCO₂/kWh, ce qui est déjà une pratique courante de la Banque européenne d'investissement.

34. Cet encadré s'inspire de l'article de Jean-Arnold Vinois et Thomas Pellerin-Carlin, "Nord Stream-2 : A decisive test for EU energy diplomacy", Natural Gas Europe, 16 décembre 2015.

Tout d'abord, la politique énergétique de l'UE visant à décarboner l'économie et à stimuler l'efficacité énergétique repose sur une réduction de la consommation européenne d'énergie — y compris de gaz. Elle y parvient d'ailleurs : la demande de gaz de l'UE a baissé de 100 milliards de m³ depuis 2010. Nordstream 2 ne peut être un succès économique que si l'UE ne parvient pas à atteindre ses objectifs de décarbonation et d'efficacité énergétique.

Deuxièmement, Nordstream 2 priverait le gouvernement ukrainien d'une importante source de revenus (entre 1 et 2 milliards d'euros par an de taxes de transit gazier), car le gaz russe à destination de l'UE transitera via Nordstream 2 plutôt que via l'Ukraine. Cela affaiblirait l'Ukraine à un moment où l'UE soutient activement les réformes du pays, notamment dans le domaine énergétique. Au final, une baisse des revenus de l'Ukraine augmenterait sans doute la valeur de la dette ukrainienne à l'égard des États membres de l'UE, dette qui pourrait ne jamais être intégralement remboursée.

Troisièmement, la division Est/Ouest entre les États européens a été exacerbée au cours des dernières années, notamment durant la « crise des réfugiés ». Il est incohérent pour un État membre occidental comme l'Allemagne de demander à un État membre oriental comme la Pologne de faire preuve de solidarité dans la crise des réfugiés, alors que l'Allemagne refuse de montrer sa solidarité en matière énergétique sur Nordstream 2, et vice versa.

Enfin, présidé par l'ancien chancelier allemand Gerhard Schröder, le projet Nordstream 2 avance actuellement du fait de l'intense lobbying exercé par Gazprom et ses partenaires occidentaux sur les responsables européens, et notamment le ministre fédéral allemand des Affaires étrangères Sigmar Gabriel, mais aussi sur d'autres pays tels que l'Autriche (par le biais de son champion OMV), les Pays-Bas (Shell) et la France (Engie), mais aussi l'Italie (SAIPEM/ENI)³⁵. Nordstream 2 est donc bien plus qu'un projet commercial pur.³⁶

En mars 2017, la Commission européenne a fait un pas dans la bonne direction en proposant aux États membres de lui confier un mandat de négociation concernant l'accord UE-Russie sur Nordstream 2³⁷.

Il est nécessaire de dépasser la mentalité de silos et d'adopter une perspective de plus long terme. C'est une question d'efficacité pour garantir non seulement la cohérence horizontale (par exemple la cohérence entre les politiques d'électricité, industrielle, commerciale, de développement, de cohésion, sociale, des transports, fiscale, etc.), mais aussi verticale (par exemple la cohérence entre les niveaux UE, nationaux et locaux). Une illustration de cette approche globale de la transition énergétique consiste à s'assurer que les décisions

35. Pour plus d'informations sur Nordstream 2, notamment d'un point de vue économique et juridique, voir : "Energy Post debate: Nord Stream 2 and the future of the European gas market", vidéo de la conférence du 8 mars 2017 organisée par Energy Post.

36. Pour illustrer à quel point cette question est politique, l'actuel PDG de Nordstream, Matthias Warnig, travaillait pour la Stasi à l'époque où Vladimir Poutine était un agent du KGB en RDA.

37. "EU offers to negotiate Nord Stream 2 on behalf of members", *Euractiv*, 30 mars 2017

actuelles sont cohérentes avec la politique climatique afin d'éviter les effets de verrouillage (voir chapitre 3.) : la Banque publique allemande soutient en effet une centrale à charbon grecque³⁸ qui devrait fonctionner de 2020 à 2070 environ, c'est-à-dire à une période où le mix électrique de l'Europe est supposé être entièrement décarboné. Une autre illustration consisterait pour l'Europe à adopter sur un Pacte social pour la transition énergétique, qui pourrait être basé sur les propositions détaillées dans le chapitre 4.

En outre, l'adoption d'une approche globale de la transition énergétique est cruciale pour permettre un processus de décision plus démocratique. Un système cloisonné renforce le pouvoir des lobbies (voir encadré 3), qui bloquent certains éléments spécifiques de la législation qui ne leur conviennent pas. Chaque lobby tend à être efficace dans son propre domaine, mais il l'est moins lorsque les questions sont abordées de manière plus transversale.

ENCADRÉ 3 ► Les lobbies énergétiques européens

Les entreprises et organisations de la société civile essaient d'influencer les décideurs politiques afin de les inciter à adopter des décisions qui correspondent à leurs intérêts. Ce lobbying affecte de nombreux domaines, y compris l'énergie. Les lobbies de l'énergie défendent leurs intérêts, même lorsque ceux-ci sont étroits, égoïstes, et contraires aux intérêts des citoyens ou à nos objectifs communs (par exemple la lutte contre le dérèglement climatique, telle que décidée dans l'Accord de Paris).

En schématisant, on pourrait classer les lobbies énergétiques en trois catégories : ceux de l'ancien monde, ceux en transition de l'ancien vers le nouveau monde, et ceux du nouveau monde.

Les lobbies de l'ancien monde regroupent essentiellement des entreprises publiques et privées. Cette catégorie compte les fournisseurs pétroliers et gaziers (IOGP, Eurogas), ceux de charbon (Euracoal) ainsi que les fournisseurs d'électricité (Eurelectric). Ils peuvent inclure des entreprises non domiciliées dans l'UE, telles que le numéro un mondial et géant pétrolier et gazier ExxonMobil (dont le PDG est devenu le Secrétaire d'État de Donald Trump), ou l'entreprise gazière russe Gazprom détenue par l'État russe. Les fournisseurs d'électricité, regroupés dans Eurelectric ou dans le groupe Magritte, plus confidentiel, et le lobby nucléaire (Foratom) ont réussi à diluer les cibles de l'UE pour 2030, en s'assurant par exemple que les cibles en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables ne soient pas juridiquement contraignantes au niveau national. Dans plusieurs instances, les gouvernements nationaux (qui sont aussi souvent leurs actionnaires)³⁹ agissent comme des mégaphones des intérêts de ces entreprises, définissant alors leur « intérêt national » comme l'intérêt de quelques entreprises plutôt que celui de

38. "Poland, Greece reject Eurelectric's no new coal plant after 2020 plan", *Platts*, 5 avril 2017

39. Par exemple, on comprend mieux le soutien des gouvernements français et autrichien au projet Nordstream 2 quand on sait qu'il s'agit d'un lobbying réussi d'Engie et d'OMV auprès de leurs gouvernements respectifs.

leurs citoyens. La majorité des constructeurs automobiles pourraient aussi être comptés dans cette catégorie dans la mesure où ils luttent constamment contre des normes relatives à la pollution de l'air et aux émissions de manière à retarder leur évolution vers des véhicules électriques. Mais le « dieselgate » et les entreprises numériques semblent avoir fait changer d'avis certains grands constructeurs comme VW et Toyota.

Heureusement, plusieurs lobbies sont en cours de transition d'un passé sale vers un futur propre. On compte parmi eux les opérateurs dégroupés des réseaux d'électricité, rassemblés comme gestionnaires d'infrastructures indépendants au sein d'ENTSO-E, évoluant vers un marché de l'électricité plus centralisé et orienté vers la demande, s'adaptant de plus en plus aux sources d'énergies renouvelables. Certains fournisseurs d'électricité sont désormais confrontés à ce qui est appelé le « dilemme Kodak », consistant à défendre l'ancien paradigme d'une électricité produite de manière centralisée, transportée et distribuée à un abonné passif (comme à l'ère de la photo argentique) et le nouveau monde résultant d'une génération d'énergie plus décentralisée à partir d'énergies renouvelables et d'un consommateur actif gérant intelligemment sa consommation (comme le passage à l'ère de l'appareil photo numérique). Cette catégorie compte aussi un autre groupe important, à savoir les entreprises prises en étau entre leurs engagements « propres » et des actifs « sales », comme EON/UNIPER, RWE/INNOGY, ENEL, ENGIE et autres. Total est dans une situation similaire étant donné que l'entreprise demeure le principal producteur de pétrole et de gaz tout en ayant acquis des actifs dans les secteurs des panneaux solaires et des batteries. Le lobby de l'industrie chimique européenne (CEFIC) a lui aussi des intérêts partagés : une augmentation des prix de l'énergie pourrait nuire à sa compétitivité-coût mais la transition énergétique crée de nouveaux marchés pour ses produits. L'industrie grande consommatrice d'énergie (IFIEC) n'a pas encore adopté d'approche constructive à l'égard du nouvel avenir. En termes de lobbying, toutes ces entreprises doivent relever le défi de la cohérence temporelle. Ainsi, lorsqu'ils cherchent à influencer l'architecture du marché de l'électricité post-2020, certains lobbies peuvent agir en favorisant l'ancien modèle économique de leur entreprise, au lieu de se concentrer sur ce qui pourrait être positif pour le modèle économique post-2020. Lorsque l'on parle de la manière la plus efficace de réduire les émissions par le biais d'une interdiction du charbon dans la génération d'énergie, la majorité des lobbies se trouvent dans une position schizophrène et sont généralement incapables d'exprimer une position claire et justifiée.

Enfin, un nombre croissant de lobbies appartiennent à la catégorie du nouveau monde, qui n'en est qu'à ses débuts et qui est encore bien moins puissante que les deux autres. Ces lobbies représentent les régulateurs d'énergie (CEER), les consommateurs (BEUC), les promoteurs des énergies renouvelables (WindEurope, Solar Power Europe), l'efficacité énergétique (EuroAce, European Coalition for Energy Savings), la gestion de la demande (Smart Energy Demand Coalition), ou des organisations de la société civile pro-environnementales (Fondation européenne pour le climat, E3G, WWF).

1.1.4. De la décision par quelques-uns à l'action par tous

Avec la montée de nationalistes tels que Wilders aux Pays-Bas, Petry en Allemagne et Le Pen en France, il est crucial pour l'UE de montrer que le projet européen, y compris l'Union de l'énergie, n'est pas conçu comme un projet élitiste dans lequel les décisions ne seraient prises que par quelques-uns. Il doit comporter une dimension « venant de la base », et il faut s'assurer que l'Union de l'énergie soit réellement réalisée par et pour les citoyens. En d'autres termes, il faut passer d'une situation de « décision par quelques-uns » à une situation « d'action par tous ».

Cela est essentiel pour mettre en œuvre le principe de démocratie (voir 1.1.1.). Il s'agit aussi d'une question d'efficacité car plus nos décisions énergétiques sont démocratiques et soutenues par « la base », moins les citoyens s'y opposeront et plus ils deviendront les acteurs de ce changement.

Passer d'une situation dans laquelle quelques personnes prennent les décisions à une situation dans laquelle tous agissent implique de responsabiliser les Européens en tant que citoyens, consommateurs, épargnants et travailleurs. Plusieurs des propositions de la Commission européenne vont dans la bonne direction⁴⁰. Il est toutefois nécessaire d'aller beaucoup plus loin. Un fort consensus démocratique permettra de créer la certitude qui favorise les meilleurs choix d'investissement, et bénéficiera donc, sur le plan économique, aux investisseurs, aux travailleurs et aux contribuables qui finiraient sinon par supporter la charge de choix d'investissements privés et publics malheureux.

Sur la base de ces quatre principes, les paragraphes suivants poursuivent l'analyse de la gouvernance de l'Union de l'énergie et émettent des recommandations pour transformer ces principes directeurs en actions tangibles influençant le cadre réglementaire de la gouvernance de l'Union de l'énergie (1.2.), et menant à la réalisation de projets concrets (1.3.) pouvant montrer dès maintenant que l'UE met en cohérence ses actions et ses déclarations, créant donc le consensus politique pour mener la transition énergétique.

⁴⁰. Par exemple en insistant davantage sur le rôle des villes dans la transition énergétique, le déploiement de compteurs intelligents, la plus grande lisibilité des factures d'électricité, la capacité à signer un contrat avec un agrégateur sans obtenir le consentement du fournisseur, etc.

1.2. Construire la confiance et le consensus sur une voie pour la transition énergétique

En novembre 2016, la Commission européenne a publié sa proposition de règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie⁴¹. Son élément fondamental consiste à demander aux États membres de fournir d'ici le 1^{er} janvier 2018 un projet de « plan national intégré en matière d'énergie et de climat » devant refléter la stratégie énergétique nationale pour la décennie 2020-2030. La Commission européenne ferait alors des recommandations-pays spécifiques sur la base de ces projets, et les États membres devraient « [tenir] le plus grand compte de toute recommandation éventuelle de la Commission lorsqu'ils finalisent leur plan », qu'ils doivent soumettre au plus tard le 1^{er} janvier 2019. Un processus similaire est prévu pour les plans nationaux à l'horizon 2070.

Cette proposition n'a aucune chance d'aboutir à une gouvernance tangible. Il s'agit d'un rapport administratif inefficace, et non du processus politique dynamique nécessaire pour réaliser le souhait de 72% des citoyens européens, à savoir adopter une politique énergétique commune pour tous les États membres de l'UE. Elle ne parvient pas non plus à saisir la nouveauté de l'Accord de Paris, qui fixe pour la première fois un objectif final à long terme : la neutralité carbone⁴².

Cette section cherche donc à analyser la situation et à faire des recommandations sur la manière de garantir une gouvernance effective pour (1) des plans à moyen-terme (horizon 2030), (2) des plans à long-terme (horizon neutralité carbone), de manière à parvenir à (3) une décision politique concrète sur un Accord sur l'Union de l'énergie pouvant être (4) réellement mis en œuvre afin d'influencer la vie réelle.

1.2.1. Plans à moyen terme – horizon 2030

1.2.1.1. S'assurer que les plans à moyen terme peuvent être adoptés démocratiquement

L'actuel règlement de la Commission européenne laisse peu de place à une prise de décision réellement démocratique. De manière symbolique, dans sa proposition de 89 pages, les mots « citoyen » et « société civile » ne sont pas mentionnés alors que le mot « démocratie » n'apparaît qu'une seule fois, pour faire référence à la

41. Proposition de règlement du Parlement européen et du conseil sur la gouvernance de l'Union de l'énergie, COM(2016) 759 final, 30 novembre 2016

42. Accord de Paris, article 4

résolution du Parlement européen du 15 décembre 2015. De manière plus substantielle, trois critiques fondamentales peuvent être mentionnées :

1. Les parlements nationaux et européen n'ont pratiquement aucun rôle dans l'architecture de gouvernance envisagée. Un dialogue à huis clos entre la Commission européenne et les gouvernements nationaux a peu de chances d'être démocratique.
2. À moins d'avoir déjà travaillé sur un tel plan, comme cela est le cas de certains États membres, le planning prévu empêche *de facto* tout État membre de proposer un plan qui soit plus qu'un document élaboré par quelques technocrates nationaux. Même si la Commission européenne réussissait à atteindre son objectif irréaliste de parvenir à un accord sur la proposition d'ici fin 2017, cela ne laisserait que quelques jours/semaines aux États membres pour soumettre leur projet de plan le 1^{er} janvier 2018.
3. La proposition de la Commission européenne n'a aucun moyen pour obliger un gouvernement national à revoir un plan mal conçu ou pour garantir que les plans soient véritablement mis en œuvre. La Commission européenne peut émettre des recommandations mais ne dispose que de peu d'outils juridiques et politiques pour s'assurer que ces recommandations puissent influencer et modifier les plans nationaux. Il est ici utile de tirer les leçons du Semestre européen⁴³, pour lequel des recommandations similaires sont émises sur les politiques économiques et sociales. Parmi les recommandations-pays émises par la Commission européenne dans le cadre du Semestre européen, seules 2% ont été correctement suivies par les États membres⁴⁴.

Dans ces circonstances, l'UE devrait fournir une boîte à outils aux décideurs nationaux qui estiment que la politique énergétique est un domaine trop sensible pour être laissé aux seuls technocrates gouvernementaux. Il est donc suggéré (A) d'établir une liste des bonnes pratiques dans les plans énergétiques nationaux ; (B) d'inclure une liste d'outils que les États membres sont invités à utiliser ; et (C) de créer un mécanisme de contrôle pour vérifier que les plans énergétiques sont débattus de manière saine et démocratique au niveau de l'UE.

43. Le Semestre européen est une sorte de gouvernance pour l'Union économique et monétaire qui vise notamment à garantir davantage de coordination des politiques budgétaires nationales des membres de la zone euro.

44. EU Economy Brief n°12/2017, Jacques Delors Institut - Berlin, 24 mars 2017

1.2.1.2. De bonnes pratiques pour élaborer des plans nationaux sains, fiables et bénéficiant du soutien d'une grande majorité de parties prenantes locales et nationales

Avant la publication de sa proposition de règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie, la Commission européenne avait créé un « Groupe de travail technique sur les plans nationaux en matière d'énergie et de climat », qui rassemble des responsables de la Commission européenne et des gouvernements nationaux. Cela permet à la Commission européenne d'engager de manière proactive les gouvernements nationaux, en amont de l'élaboration des plans nationaux en matière d'énergie et de climat.

Des institutions de recherche telles que Ecologic⁴⁵ et l'IDDRI⁴⁶ ont déjà commencé à identifier plusieurs bonnes pratiques dans les processus nationaux de prise de décision visant à élaborer une politique nationale en matière d'énergie et de climat. Les travaux de recherche doivent être poursuivis et alimenter ceux du « Groupe de travail technique sur les plans nationaux en matière d'énergie et de climat ». Les États membres devraient être encouragés à expérimenter de nouveaux processus qui, s'ils se révèlent utiles, pourraient être adoptés par d'autres États membres. Parmi ces bonnes pratiques, deux mériteraient d'être mentionnées :

1. Dans le cadre d'un processus de « débat national », il est utile de créer un groupe d'experts indépendants travaillant avec les parties prenantes pour identifier et proposer plusieurs scénarios de décarbonation à long terme, à partir desquels peut être choisi la cible de moyen terme. Un tel groupe existe au Royaume-Uni avec la UK Climate Change Committee (CCC - Commission britannique sur le dérèglement climatique), ou en France dans le cadre de la loi de 2015 sur la transition énergétique. La CCC britannique fournit en plus un rapport d'étape annuel au Parlement, ce qui renforce la responsabilité démocratique de la transition énergétique britannique.
2. Assurer une discussion ouverte permettant de surmonter les tabous (par exemple le nucléaire en France ou l'arrêt des centrales à charbon en Allemagne). En Allemagne, cela a conduit à la création d'une Commission pour la transition

⁴⁵. Katharina Umpfenbach, « Streamlining planning and reporting requirements in the EU Energy Union Framework », Ecologic Institute, septembre 2015

⁴⁶. Oliver Sartor, Michel Colombier, Thomas Spencer, « Planifier et concevoir un rapport pour une bonne gouvernance de l'Union européenne post-2020, au service des objectifs sur l'énergie et le dérèglement climatique », IDDRI, octobre 2015 ; Oliver Sartor et al., « Définition de stratégies de décarbonation de long terme au sein l'Union européenne : retours d'expériences et bonnes pratiques nationales », IDDRI, janvier 2017

industrielle, qui s'occupera notamment des options possibles en matière de transition énergétique pour les régions charbonnières du pays.

Les bonnes pratiques seules ne constituent pas des solutions miracles. Il est néanmoins utile de montrer que certains pays comme le Royaume-Uni, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Suède, la Finlande ou la République tchèque ont déjà trouvé des moyens de régler efficacement la question des plans en matière d'énergie. Cela doit permettre de lever les craintes que certains gouvernements pourraient avoir.

1.2.1.3. Intégrer dans le règlement une liste d'outils que l'UE invite les États membres à utiliser

L'eupéanisation ne nécessite pas toujours des contraintes juridiques. Les États membres ne sont pas des monolithes. Au sein des pays de l'UE, nombreux sont ceux qui salueraient une prise de décision plus globale et plus visionnaire en matière de politique énergétique nationale. Pour cela, le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie pourrait et devrait responsabiliser ces acteurs nationaux qui peuvent soutenir les décisions nationales nécessaires dans le cadre de l'Union de l'énergie.

Concrètement, le règlement pourrait comporter une liste de suggestions. Ainsi, un article pourrait indiquer que « lorsque cela est pertinent, les États membres sont invités à consulter leurs associations de consommateurs nationales et régionales, villes, gouvernements locaux, entreprises et associations de PME, ONG et autres organisations pertinentes de la société civile » ; cela permettrait de signaler aux organisations de la société civile (OSC) qu'elles peuvent exprimer leur opinion à l'échelle nationale au moment de l'élaboration du plan par le gouvernement. Des responsables d'OSC visionnaires pourraient même décider de lancer eux-mêmes l'élaboration des plans nationaux en matière énergétique en organisant des conférences et des groupes de travail dans lesquels les décideurs nationaux de ces plans seraient invités et pourraient donc être influencés par certaines idées présentées par les syndicalistes, responsables du secteur de l'énergie propre et les ONG. Une disposition similaire pourrait être introduite pour inclure le travail déjà réalisé par de nombreuses villes (par exemple par le biais de la Convention des maires) et régions européennes.

1.2.1.4. Créer un mécanisme de contrôle pas seulement entre la Commission européenne et un État membre spécifique (tel que prévu actuellement) mais entre la Commission européenne, tous les États membres et les parlementaires européens

Contrairement à ce qui est actuellement proposé, la gouvernance ne doit pas être limitée à la communication bilatérale de rapports entre la Commission

européenne et chacun des gouvernements nationaux. Il ne s'agit pas de la solution optimale, notamment car elle limite la capacité à faire pression sur un gouvernement pour qu'il améliore son plan national.

Pour répondre à ces préoccupations, il convient de prendre au moins quatre mesures :

1. En 2017, le vice-président Šefčovič entame son deuxième « Energy Union Tour », au cours duquel il se rend dans chaque pays de l'UE pour discuter des questions énergétiques avec les décideurs et parties prenantes nationaux les plus importants. Durant ce « Tour », il présentera l'évaluation SWOT⁴⁷ de la Commission européenne sur la situation énergétique nationale. Une version de celle-ci dans chaque langue nationale devait être publiée en ligne, à grande échelle et au moment opportun, de manière à permettre une évaluation par toutes les parties prenantes et à améliorer la solidité des propositions devant être faites par les décideurs nationaux au vice-président.

2. Le règlement doit garantir que les projets de plan national en matière énergétique bénéficient d'une évaluation collégiale par tous les États membres. Des leçons pourraient être tirées d'autres domaines politiques de l'UE (par exemple du Semestre européen de l'Union économique et monétaire⁴⁸) et du processus d'évaluation de la politique énergétique mené par l'Agence internationale de l'énergie. Cela contribuerait à créer une confiance et une compréhension mutuelle, et à mettre en avant les bonnes pratiques. Pour s'assurer d'un bon contrôle démocratique, des représentants du Parlement européen et des parlements nationaux pourraient être invités à faire part de leurs remarques sur les projets de plans nationaux. Des organisations spécifiques telles que les Comités économiques et sociaux nationaux, des structures académiques et des think-tanks pourraient également être invités car certains de leurs membres pourraient apporter une contribution précieuse sur certains éléments spécifiques.

3. Ces mécanismes d'examen par les pairs devraient également constituer un forum de discussion pour les domaines dans lesquels les décisions de politique énergétique sont difficiles à prendre en raison de l'exigence d'unanimité, comme par exemple en matière de fiscalité énergétique. Les États

47. Une évaluation SWOT (Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats) évalue les forces, faiblesses, opportunités et menaces d'un sujet donné ; dans le cas présent, il s'agit de la situation énergétique d'un État membre de l'UE.

48. Jacques Delors et al., "Le semestre européen : un essai à transformer", Bref, Jacques Delors Institute, February 2011

membres visionnaires devraient envisager de s'engager dans une coopération renforcée de manière à s'assurer d'une harmonisation minimale de la composition des prix de l'énergie⁴⁹.

4. La responsabilité démocratique n'est possible que si la transparence est de mise. Comme c'est déjà le cas pour le « Groupe de travail technique sur les plans nationaux en matière d'énergie et de climat », la session publique du mécanisme d'examen par les pairs proposé devrait être diffusée en ligne de manière à permettre, par exemple, aux journalistes nationaux de suivre le débat et d'informer les citoyens nationaux sur le plan qui sera présenté et défendu par leur ministre national à Bruxelles.

1.2.2. Plans à long-terme – horizon neutralité carbone

1.2.2.1. Clarifier l'objectif recherché de l'Europe : la neutralité carbone

L'Accord de Paris fixe, pour la première fois, la cible finale de la transition énergétique : la neutralité carbone (c'est-à-dire zéro émissions nettes : les émissions de gaz à effet de serre issues des activités humaines ne doivent pas être supérieures à la capture de gaz à effet de serre réalisée par l'Homme, par exemple grâce à la reforestation). Si l'Europe envisage sérieusement de respecter l'Accord de Paris, les villes, les régions, les États membres et l'Union européenne doivent préparer des plans à long terme pour atteindre la neutralité carbone. Cela implique de commencer dès maintenant en adaptant le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie.

Dans la proposition de règlement de la Commission européenne⁵⁰, seul un article est consacré aux plans à long terme, sans référence à l'objectif de neutralité carbone inscrit dans l'Accord de Paris. 2070 est défini comme l'horizon à « long terme », ce qui constitue une date si lointaine que l'IDDRI plaide pour que ces plans visent plutôt l'horizon 2050⁵¹. Ces deux approches pourraient conduire à rater l'objectif de neutralité carbone fixé par l'Accord de Paris. Pour éviter cela, la cible à long-terme devrait simplement être la neutralité carbone, l'année pouvant différer d'un pays à l'autre pour tenir compte de la diversité nationale.

49. À titre illustratif, on pourrait citer une harmonisation de la fiscalité de l'essence pour les camions, qui circulent parfois avec deux réservoirs de manière à acheter leur carburant dans les pays à faibles taxes (par exemple le Luxembourg), ce qui nuit à l'efficacité des politiques européenne et nationales et réduit par ailleurs les revenus des États membres ayant opté pour une fiscalité environnementale plus élevée.

50. Commission européenne, *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council*, 30 novembre 2016

51. Oliver Sartor et al., « Définition de stratégies de décarbonation de long terme au sein l'Union européenne : retours d'expériences et bonnes pratiques nationales », IDDRI, janvier 2017

1.2.2.2. Structurer les plans à long terme par une approche sectorielle de la neutralité carbone

Viser un objectif de zéro émission nette à long terme tend à réduire l'importance que prend dans le débat la défense d'intérêts particuliers à court terme⁵². Cela permet donc d'adopter une approche plus scientifique de la décarbonation, se fondant sur des scénarios pertinents à débattre et à construire.

L'approche traditionnelle d'une telle planification à long terme consisterait à analyser tous les processus de production existants (par exemple la production d'acier) pour voir comment leurs émissions de gaz à effet de serre pourraient devenir plus faibles, nulles ou négatives. Une approche plus globale consisterait à s'intéresser aux services fournis à la population afin de les transformer en services n'émettant pas de gaz à effet de serre. À titre d'illustration, la construction de logements zéro-CO₂ pourrait nécessiter de modifier les matériaux utilisés, en réduisant/limitant par exemple l'utilisation d'acier, à forte intensité carbone, et en le substituant par des matériaux à moindre intensité carbone voire à émissions négatives, tels que le bois — car la production sylvicole séquestre des quantités de CO₂ qui restent stockées dans le bois utilisé pour les logements.

Une fois les secteurs identifiés, il est utile d'étudier (A) les secteurs dans lesquels il semble improbable d'atteindre des émissions zéro pour des raisons techniques (par exemple pour la production d'aluminium⁵³) et/ou politiques (par exemple pour les activités militaires⁵⁴), (B) les secteurs pouvant facilement devenir neutres en matière d'émissions de gaz à effet de serre (par exemple la production d'électricité) et (C) les activités favorisant les puits de CO₂ (par exemple la reforestation, l'agriculture, l'utilisation de bois dans le secteur de la construction, la production de chaleur/d'électricité à partir de biomasse combinée avec la capture de CO₂, etc.). Compte tenu des incertitudes relatives aux technologies et aux comportements humains dans 30-70 ans, cet exercice

52. Oliver Sartor et al., *op.cit.*

53. La production d'aluminium implique une électrolyse, qui transforme l'alumine en aluminium et CO₂. Elle produit aussi d'autres GES, notamment du CF₄(g) et du C₂F₆(g) qui sont de puissants GES (respectivement 6 500 et 9 200 fois plus puissants que le CO₂). Pour plus d'informations sur la production d'aluminium, voir [International Aluminium Institute](#).

54. Le secteur militaire est souvent négligé dans les débats relatifs à l'énergie et au climat. Il s'agit d'un secteur très particulier, tant pour des raisons politiques que techniques. Politiquement, il s'agit du domaine des exceptions à la législation classique. D'un point technique, si pour les civils, la capacité d'accélération d'un véhicule constitue un élément de statut social ; pour les militaires, la capacité d'accélération d'un véhicule (par exemple d'un char de combat) est une question de survie au combat.

aboutirait à une série de scénarios qui devraient constamment être mis à jour de manière à tenir compte des évolutions réelles et des changements d'attentes. En d'autres termes, le processus de création de tels plans est aussi important que le contenu des plans eux-mêmes⁵⁵.

1.2.2.3. Tester la participation directe des citoyens dans la prise de décision au niveau de l'UE. Le garantir aux niveaux national (directement ou via les parlements nationaux) et local

Pour mettre en pratique l'idée de démocratie énergétique, l'UE et les États membres doivent tester de nouvelles modalités d'interaction démocratique avec les citoyens sur des sujets clés pratiquement jamais évoqués durant les élections, tels que les plans à long-terme pour la neutralité carbone.

Les sondages délibératifs pourraient constituer une façon de procéder⁵⁶. Cette approche considère que la légitimité démocratique repose sur une opinion informée, une délibération ouverte et une participation égale des citoyens. Il faut donc créer un ensemble représentatif de citoyens (par exemple en termes d'âge, de genre, d'origine sociale, de niveau de revenus, d'éducation, etc.) mais choisis au hasard, les rassembler, les informer correctement, leur donner du temps pour débattre et enfin les faire voter sur une résolution. Cela a déjà été fait plus de 20 fois, dont une fois au niveau de l'UE en 2007⁵⁷. Le Parlement européen pourrait à nouveau appliquer cette méthode pour permettre aux citoyens européens de venir au Parlement européen afin de débattre du futur énergétique de l'Europe. Le Parlement européen pourrait s'engager à reprendre

55. Oliver Sartor et al., *ibid.*

56. La définition officielle d'un sondage délibératif est la suivante : « Un sondage délibératif (*Deliberative Poll*) analyse un échantillon établi de façon aléatoire et scientifique, avant et après qu'il a délibéré sur un ou plusieurs choix de politique publique ou électoraux. Le processus délibératif comporte une exposition à des documents d'information équilibrés dans lesquels sont exposés les arguments pour et contre chaque proposition, des discussions au sein de petits groupes animés par des modérateurs expérimentés, et des sessions plénières dans lesquelles des experts et des politiciens représentant des vues divergentes répondent aux questions émanant des différents groupes de discussion. Le sondage post-délibération donne une image de ce que penserait le public s'il pensait et connaissait davantage les questions soulevées et s'il en avait parlé davantage avec un éventail plus large de citoyens ; le contraste avec le sondage pré-délibération montre dans quelle mesure ces opinions plus réfléchies diffèrent de ce que le public pense spontanément ». Voir Laurie Bousquet, « À l'écoute des citoyens. Bilan des premières expériences participatives à l'échelle communautaire », Policy paper n°44, Institut Jacques Delors, 2011

57. 362 citoyens des 27 États membres de l'époque avaient été sélectionnés pour ce sondage délibératif organisé pendant deux jours au Parlement européen. Pour plus d'informations sur les sondages délibératifs, voir notamment : Pierre Martin, « Réconcilier délibération et égalité politique : Fishkin et le sondage délibératif », *Revue Française de Science Politique*, 1998 ; Voir aussi E. Olsen et H.J. Trenz, « From Citizens' Deliberation to Popular Will-Formation? Generating Democratic Legitimacy in Transnational Deliberative Polling », article préparé pour la conférence de l'ESA à Milan les 30 novembre-1^{er} décembre 2012 ; L. Bousquet L. et R. Dehoussie, « L'Europe des profanes : l'expérience des premières conférences citoyennes », in Costa and Magnette (éd.), *Une Europe des élites ? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*, 2007.

les principaux éléments issus du sondage délibératif dans une résolution du Parlement européen. Une méthode similaire pourrait être adoptée au niveau national par les parlements nationaux.

Une solution complémentaire pourrait consister à élargir l'échantillon et la diversité des personnes impliquées dans le processus de prise de décision, pour le rendre non seulement plus démocratique mais aussi plus efficace⁵⁸. Une « assemblée de la transition énergétique » pourrait inclure des personnes représentant les diverses franges pertinentes de la société, tels que les députés, les maires, les représentants de la communauté scientifique, les agriculteurs, les chefs d'entreprise, les opérateurs énergétiques, les syndicats, les ONG ainsi que des citoyens choisis au hasard, de manière similaire à la façon dont la majorité des pays de l'UE choisissent les citoyens de leurs jurys populaires⁵⁹.

Au-delà de la nécessité d'avoir un débat démocratique plus visible sur les questions énergétiques, tester ce genre de méthodes aurait aussi un impact positif sur l'image de l'Union européenne en tant qu'institution consciente des critiques qui lui sont adressées sur son supposé manque de contrôle démocratique. De plus, la confirmation d'un large consensus européen sur la nécessité de lutter contre le dérèglement climatique par le biais de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables pourrait contribuer à contrebalancer l'influence que certains lobbies de « l'ancien monde » (voir encadré 3) peuvent avoir sur les décideurs politiques.

1.2.3. Adopter un « accord global sur l'Union de l'énergie »

Les objectifs internationaux, européens et nationaux en matière d'énergie sont clairs (voir introduction). Pour y parvenir, les décideurs européens doivent s'accorder sur de nouvelles règles dans le secteur énergétique européen. Les propositions de la Commission européenne sont désormais sur la table, notamment depuis le 30 novembre 2016⁶⁰. Il est désormais temps pour les États

58. Des approches ouvertes de la prise de décision augmentent effectivement la qualité des principales idées, même si elles peuvent diminuer la qualité moyenne des idées proposées. Voir Andrew King et Karim R. Lakhani, "Using Open Innovation to Identify the Best Ideas", *MIT Sloan Management Review*, Automne 2013, pp. 41-48.

59. D'autres options pourraient être étudiées. Par exemple une option s'appliquant aux questions énergie-climat : l'initiative du G1000 lancée par David Van Reybrouck.

60. Commission européenne, *Une énergie propre pour tous les Européens*, 30 novembre 2016

membres et le Parlement européen d'adopter un « accord global sur l'Union de l'énergie » (*Clean Energy Union Deal*).

1.2.3.1. La nécessité d'une impulsion du Conseil européen

Les chefs d'État et de gouvernement peuvent fournir l'impulsion nécessaire. En tant que responsables nationaux, il leur incombe d'articuler toutes les politiques, y compris celles, nombreuses, guidant la transition énergétique : énergie, transport, climat, recherche, innovation, formation professionnelle, affaires sociales, fiscalité etc. Leur action est donc d'une importance fondamentale pour surmonter les obstacles de la réticence technocratique habituelle, et pour s'assurer de la cohérence horizontale, mais aussi verticale, des décisions énergétiques européennes et nationales (voir 1.1.3. sur l'approche globale).

Ces responsables ont déjà signé et ratifié l'Accord de Paris. L'accord global sur l'Union de l'énergie constitue « seulement » un élément permettant à tous les États européens de parvenir aux objectifs décidés conjointement, à savoir atteindre la neutralité carbone à l'échelle mondiale d'ici la fin du siècle. Toutefois, sans impulsion du plus haut niveau, les lobbies et technocrates gouvernementaux risquent de saper considérablement l'ambition de l'Union de l'énergie.

1.2.3.2. Un « accord global sur l'Union de l'énergie », et non un « Paquet d'hiver » ou un « Quatrième paquet énergie »

La bulle bruxelloise semble avoir une capacité illimitée pour créer un jargon inutile afin de s'assurer que ce qui est discuté à Bruxelles n'atteigne jamais les forums de débat nationaux. Le dernier exemple en date est la proposition de la Commission européenne du 30 novembre 2016 intitulée *Une énergie propre pour tous les Européens*, que les initiés de Bruxelles, perturbés par ces termes ambitieux, ont rapidement renommée « Paquet d'hiver ». Outre le fait que la saison de l'hiver est rarement associée à quelque chose de véritablement positif, ces termes prêtent à confusion car ce « Paquet d'hiver » de novembre 2016 peut être confondu avec l'autre « Paquet d'hiver » de novembre 2016 portant sur la politique de défense⁶¹, avec le « Paquet d'hiver » de février

61. Parlement européen, Directorate General for Internal Policies, *The 2016 "Winter Package" on European Security and Defence: Constitutional, Legal and Institutional implications - In-depth analysis*, décembre 2016

2016 sur la sécurité d'approvisionnement en gaz⁶² ou avec le « Paquet d'hiver » du Semestre européen de février 2017⁶³. D'autres, comme l'Assemblée nationale française⁶⁴, l'ont appelé « Quatrième paquet énergie », enfermant alors ses propositions dans la voie des premier (1996), deuxième (2003) et troisième (2009) paquets énergie, associés à un processus de libéralisation parfois non souhaité. Ces deux dénominations sont erronées car elles ne parviennent pas à mettre en avant la nouveauté de l'Union de l'énergie.

Le projet d'Union de l'énergie constitue une nouvelle impulsion donnée à la politique énergétique européenne, un saut qualitatif pour dépasser la pensée en silos (voir 1.1.3. sur une approche globale) et garantir à tous les Européens une politique énergétique commune au bénéfice de tous. L'Union de l'énergie repose maintenant aussi sur l'objectif de neutralité carbone inscrit dans l'Accord de Paris. Elle apporte un nouvel état d'esprit, en mettant le consommateur et le citoyen (et non les actuels fournisseurs énergétiques) au centre de la décision politique. Il apparaît aussi à un moment où l'énergie constitue l'un des rares domaines dans lesquels l'UE peut être proactive et offrir des avantages concrets et tangibles aux citoyens des 27 États membres (voir préface). Enfin, elle est proposée à l'heure où l'Europe, pour la première fois dans son histoire récente, n'est pas certaine du soutien états-unien et est directement entourée par deux puissances, la Russie et la Turquie, qui cherchent activement à diviser et diriger les Européens pour accroître leurs pouvoirs. Un troisième pouvoir pourrait se joindre à eux : le Royaume-Uni, qui cherche à diviser les Européens pendant qu'ils négocient les modalités du Brexit.

Dans ce contexte, dénommer l'accord à venir comme un « Accord pour une Union de l'énergie propre » devrait contribuer à initier un changement de mentalité pour parvenir à un accord ambitieux, et non à un accord sur le plus petit dénominateur commun dans chaque domaine politique.

En termes de contenu, cet accord ne peut aboutir que s'il préserve l'approche globale adoptée par la Commission européenne dans son projet d'Union de

62. Commission européenne, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council concerning measures to safeguard the security of gas supply and repealing Regulation, COM(2016) 52 final*, février 2016

63. Commission européenne, « Semestre européen – Paquet d'hiver: examen des progrès réalisés par les États membres dans la réalisation des priorités économiques et sociales », Communiqué de presse, 22 février 2017

64. Assemblée nationale, *Le Feuilleton n°665*, 22 février 2017, p.13

l'énergie. Les négociations ont déjà commencé mais ont peu de chance d'aboutir avant le 2^{ème} semestre 2018, après les élections en Allemagne, en Italie, etc. La sortie de l'UE du Royaume-Uni peut aussi influencer la décision qui sera prise (voir encadré 4). Il apparaît déjà que le Parlement européen a des ambitions bien plus grandes que celles montrées par les États membres à l'égard de plusieurs éléments du paquet proposé par la Commission. Il faudra parvenir à un compromis, qui devra maintenir un niveau d'ambitions élevé pour rester significatif et en phase avec les objectifs fixés par l'Accord de Paris et les cibles pour 2030. Puisqu'il serait rationnel pour les États membres de chercher à garantir leur intérêt principal tout en étant flexibles sur leurs intérêts secondaires⁶⁵, les chefs d'État et de gouvernement pourraient avoir un rôle majeur à jouer pour aller au-delà.

ENCADRÉ 4 ► Le Brexit et son impact sur la politique énergétique européenne⁶⁶

Le vote de juin 2016 en faveur de la sortie de l'UE du Royaume-Uni (Brexit) n'était pas motivé par les questions énergétiques mais elles en seront affectées. Le Royaume-Uni n'étant plus un faiseur de coalition ou un allié motivé au sein du Conseil, le vote sur le Brexit affaiblit les coalitions dans lesquelles le Royaume-Uni était un membre clé, voire le meneur. Les conséquences sur la politique énergétique de l'UE pourraient donc être :

- plus d'attention portée sur les cibles d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique ;
- une moindre focalisation sur la sécurité énergétique ;
- un accent supplémentaire sur un renforcement de la gouvernance, le gouvernement de David Cameron ayant été réticent à toute réelle amélioration de la gouvernance avant son référendum de juin 2016 sur le Brexit ;

65. À titre d'exemples, le principal intérêt de la Pologne pourrait être de s'assurer d'un front européen uni en matière d'énergie afin de garantir sa sécurité énergétique, mais aussi d'une diplomatie énergétique européenne commune remédiant aux failles de la situation actuelle dont profite Vladimir Poutine pour diviser et régner sur les Européens sur plusieurs questions clés (par exemple Nordstream 2, voir encadré 2). Pour garantir cet intérêt, la Pologne devrait être flexible sur ses intérêts par exemple en acceptant l'abandon du charbon à long terme sous conditions, mais aussi en engrangeant d'autres gains, par exemple la promotion des véhicules électriques. Le principal intérêt de la France pourrait être de sauver EDF de la faillite, qui pourrait coûter des dizaines de milliards d'euros à l'État français. Pour cela, elle doit trouver des moyens de renforcer la compétitivité du nucléaire, par exemple en augmentant le prix du SCEQE et en développant des véhicules électriques afin de garantir un prix de l'électricité globalement plus élevé. En échange, la France devrait faire preuve de davantage de flexibilité sur d'autres éléments, tels que sa réticence à développer des énergies renouvelables ou à aboutir à une véritable diplomatie énergétique européenne. Le principal intérêt de l'Allemagne pourrait être de garantir une intégration des énergies renouvelables à l'échelle de l'UE capable de réduire les coûts de l'*Energiewende* pour les foyers allemands (voir chapitre 3.). L'Allemagne devrait ensuite montrer davantage de flexibilité sur d'autres éléments tels que sa forte opposition à une diplomatie énergétique européenne. Une approche similaire devrait être adoptée pour s'assurer qu'un large accord sur l'Union de l'énergie propre puisse recueillir le soutien de la plus grande coalition possible d'États membres et de parlementaires européens.

66. Écouter l'intervention de Jean-Arnod Vinois à l'École de Régulation de Florence : <http://fsr.eui.eu/brexit-impact-energy-jean-arnold-vinois/>

- un affaiblissement de la position des alliés traditionnels des Britanniques tels que la Pologne, l'Irlande ou les Pays-Bas ;
- un affaiblissement de la coalition en faveur d'une réforme du SCEQE visant à renforcer le prix du CO₂ (voir le chapitre 3. pour un débat sur le prix du CO₂) ;
- un affaiblissement de la coalition pro-nucléaire car le Royaume-Uni est le seul État européen disposant d'un véritable plan de développement du nucléaire, comme en témoigne le projet Hinkley Point C.

L'énergie sera aussi au programme des négociations définissant les relations post-Brexit entre le Royaume-Uni et l'UE. Les normes d'efficacité énergétique adoptées par l'UE sont liées aux négociations sur le Marché unique. Les échanges de gaz et d'électricité entre le Royaume-Uni et le continent sont également importants pour garantir la sécurité d'approvisionnement au plus bas coût possible. La question de la participation du Royaume-Uni au SCEQE reste ouverte. Enfin, la sécurité nucléaire en Europe est actuellement assurée par Euratom et même si les Britanniques n'ont pas voté en faveur de la sortie britannique de l'Euratom (« Brexatom »), la politique gouvernementale actuelle consiste à considérer que le Brexit implique aussi le « Brexatom ». Il est donc nécessaire de trouver un moyen d'assurer la sécurité des centrales nucléaires britanniques, mais aussi de l'approvisionnement en uranium.

1.2.4. Préparer la mise en œuvre de l'Union de l'énergie

En soi, les lois ne sont que de l'encre sur du papier. Pour qu'une loi ait un impact sur la vie des citoyens, elle doit être mise en œuvre et appliquée. La mise en œuvre a donc une grande influence sur la vie des Européens.

1.2.4.1. Principes clés : l'état de droit et la confiance entre Européens. Les décisions adoptées doivent être pleinement appliquées.

La mise en œuvre doit reposer sur des principes clés. Conformément à ceux mentionnés dans la section 1.1., le principe de l'état de droit est fondamental : il signifie que la loi est la même pour tous, et que chacun doit la respecter.

Ce principe de l'état de droit est parfois mal appliqué dans la prise de décision dans l'UE, comme si certains étaient plus égaux que d'autres. Cela est devenu particulièrement visible en matière de gouvernance budgétaire de l'Union économique et monétaire en 2003 : la France et l'Allemagne n'avaient pas été sanctionnées pour non-respect de la règle des 3% de déficit public. Pour éviter un sort similaire à la gouvernance de l'Union de l'énergie, nous devons nous tourner vers

de nouvelles modalités pour nous assurer que les décisions relatives à l'Union de l'énergie sont efficacement et effectivement appliquées en Europe.

1.2.4.2. Un rôle clé pour la Commission européenne après 2019

« Rien n'est possible sans les hommes, rien n'est durable sans les institutions...

Les institutions peuvent, si elles sont bien construites, accumuler et transmettre la sagesse des générations successives. »

Jean Monnet, *Mémoires*, 1976.

La création d'un poste de vice-président en charge de l'Union de l'énergie a été un pas dans la bonne direction.

En 2014, une fois élu par le Parlement européen, Jean-Claude Juncker avait restructuré l'organisation interne de la Commission européenne, en créant des postes de vice-présidents et en leur demandant de piloter le travail des « équipes de projet » rassemblant tous les commissaires pertinents dans un domaine politique donné. La politique énergétique dispose désormais d'un vice-président spécifique : Maroš Šefčovič, diplomate de carrière ayant été auparavant commissaire européen en charge des transports (2009-2014). Son rôle est de s'assurer que la Commission européenne dépasse la mentalité en silos en matière d'Union de l'énergie. Il travaille main dans la main avec les commissaires jouant un rôle clé pour l'Union de l'énergie (voir [tableau 2](#)). Cette organisation est plus que bienvenue car ces équipes de projet sont davantage susceptibles de garantir une approche globale efficace articulant tous les outils de l'UE pour atteindre un objectif commun.

Cette nouvelle structure s'est toutefois ajoutée à des tensions déjà existantes, et les médias se sont focalisés sur celles entre Maroš Šefčovič et Miguel Arias Cañete. Cependant, ces tensions ne sont pas nécessairement négatives. Elles peuvent « [susciter] une confrontation positive des idées, ce qui, dans le cas de questions épineuses, permet au président [de la Commission européenne] d'entendre tous les arguments et de prendre une décision informée si aucun accord de compromis »⁶⁷ ne peut être trouvée. Cela rend la Commission plus politique et moins technocratique quand elle débat de véritables choix politiques.

67. Marine Borchardt, « Une Commission politique grâce à une nouvelle organisation. « Cette fois, c'est différent ». Vraiment ? », Policy paper n° 180, Institut Jacques Delors, décembre 2016

TABEAU 2 — L'équipe de projet « Union de l'énergie » de la Commission européenne

COMMISSAIRE	PORTEFEUILLE
Membres pleins	
Miguel Arias Cañete	Action pour le climat et énergie
Karmenu Vella	Environnement, affaires maritimes et pêche
Phil Hogan	Agriculture et développement rural
Violeta Bulc	Transports
Elżbieta Bieńkowska	Marché intérieur, industrie, entrepreneuriat et PME
Corina Crețu	Politique régionale
Carlos Moedas	Recherche, sciences et innovation
Membres associés	
Andrus Ansip	Économie et société numériques
Cecilia Malmström	Commerce
Marianne Thyssen	Emploi, affaires sociales, compétences et mobilité des travailleurs
Pierre Moscovici	Affaires économiques et financières, fiscalité et douanes
Věra Jourová	Justice, consommateurs et égalité des genres
Margrethe Vestager	Concurrence

Cette nouvelle structure avec des vice-présidents est un succès et doit être maintenue après 2019. Elle a en effet réussi à garantir une approche globale des propositions législatives présentées par la Commission européenne entre 2015 et 2017.

La nécessité de restructurer les services de la Commission dans un « département Climat et énergie propre » visant à encadrer des services Énergies propres (un pour le chauffage et la climatisation, un pour l'électricité, un pour la mobilité)

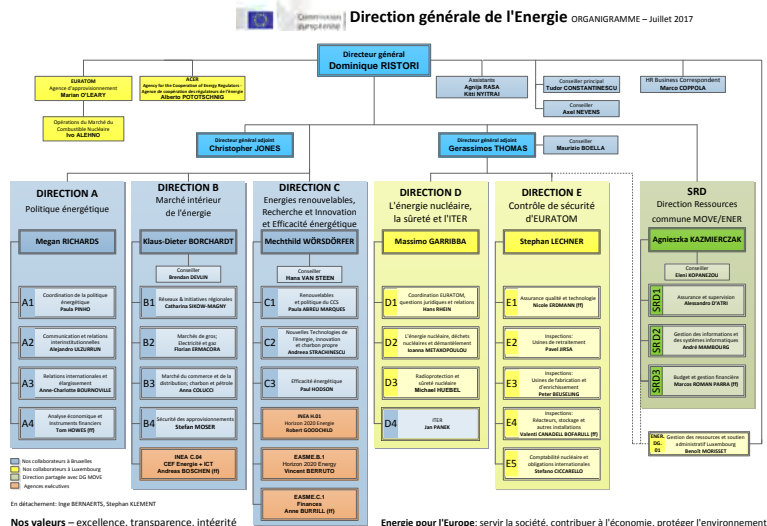
La création des postes de vice-président a également montré la difficulté pour les différentes DG concernées, qui relevaient de différentes structures de management, à fournir des propositions de la manière la plus cohérence et coordonnée qui soit. Il est temps de restructurer l'organisation administrative de la Commission européenne conformément à l'approche globale requise par l'Union de l'énergie, afin d'offrir une plus grande valeur ajoutée au travail de

FAIRE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE UNE RÉUSSITE EUROPÉENNE

la Commission européenne par rapport à celui des administrations nationales, mais aussi une plus grande indépendance vis-à-vis des lobbies.

La DG Énergie de la Commission européenne reste organisée en fonction des sources d'énergie (voir figure 4), et non en fonction des services énergétiques fournis aux consommateurs⁶⁸. Alors qu'une telle approche peut être adaptée aux intérêts des fournisseurs d'énergie qui sont encore structurés en fonction des sources d'énergie⁶⁹, elle ne répond pas aux véritables besoins des utilisateurs finaux d'énergie. Les consommateurs n'ont en effet pas besoin de pétrole, de gaz, ou de renouvelables *en soi* ; ils ont besoin de services énergétiques : chauffage, climatisation, mobilité et électricité.

FIGURE 4 ▶ Organigramme de la DG Énergie de la Commission européenne



Par conséquent, une Commission européenne réellement centrée sur le consommateur implique que la DG Énergie soit structurée autour de ces trois services

⁶⁸. Il en va de même pour la DG Transport qui reste organisée en fonction des modes de transports, alors que quasiment tous les transports sont multimodaux (par exemple transport à pied jusqu'à un bus qui amène à une gare/aéroport).

⁶⁹. Exemple des évolutions au sein d'Engie, désormais structurée en B2B (vers les entreprises), B2C (vers les particuliers) et B2T (vers les collectivités locales).

énergétiques clés : chauffage & climatisation, mobilité et électricité. Cela contribuerait aussi à rendre la Commission européenne plus indépendante vis-à-vis des intérêts particuliers car cette évolution obligerait les lobbies à repenser en profondeur leur stratégie de lobbying afin de l'adapter à la nouvelle structure de la DG Énergie. Il en va de même pour la DG Mobilité et Transports, et cela pourrait aussi être le cas de la DG Climat et de la DG Environnement.

Enfin, et surtout, cela permettrait d'améliorer la capacité de la Commission européenne à apporter une valeur ajoutée au travail déjà réalisé par les administrations nationales. La nouvelle structure de la Commission européenne lui permettrait de recentrer son travail sur les services énergétiques, tandis que les administrations nationales continueraient sans doute à être structurées sur la base des sources d'énergie.

Une telle restructuration en profondeur de la Commission européenne ne devrait avoir lieu qu'après l'adoption des décisions de « l'accord sur l'Union de l'énergie propre », et donc plus vraisemblablement au second semestre 2018 ou au premier semestre 2019. Il s'agirait là d'une mission de la nouvelle Commission qui sera élue au second semestre 2019 car cela implique aussi une répartition différente des portefeuilles des futurs commissaires.

Cette restructuration devrait aussi aller de pair avec la création d'un Service européen d'information sur l'énergie au sein de l'Agence européenne pour l'environnement (voir encadré 5) afin de fournir aux décideurs européens et nationaux, mais aussi aux citoyens, des informations indépendantes, fiables et actualisées.

ENCADRÉ 5 ➤ **Un Service européen d'information sur l'énergie pour faire économiser à l'Europe l'argent gaspillé par des décisions mal fondées⁷⁰**

De bonnes décisions politiques nécessitent une bonne analyse. Actuellement, la DG Énergie de la Commission européenne ne dispose ni d'une capacité d'analyse suffisante en interne, ni de ses propres modèles ouverts afin de fournir des scénarios fiables sur les principales tendances énergétiques. Elle externalise donc de nombreuses analyses, y compris le modèle qu'elle utilise pour ses projections de demande en gaz. Ces projections ont constamment prévu une forte augmentation de la demande en gaz, alors que celle-ci est actuellement en baisse⁷¹. De telles projections erronées ont conduit à favoriser les investissements dans les infrastructures gazières, qui pourraient devenir des ressources inexploitées. Ces

⁷⁰. Les auteurs remercient Yamina Saheb pour sa contribution à l'élaboration de cet encadré.

⁷¹. Dave Jones, Manon Dufour, Jonathan Gaventa, *Europe's declining gas demand*, E3G Report, June 2015

erreurs ont atteint un tel degré que la Cour européenne des comptes a écrit que la Commission européenne « doit rétablir la crédibilité des prévisions [de demande en gaz] qu'elle utilise »⁷².

Pour résoudre ces problèmes, l'Union Européenne a besoin de son propre service indépendant capable de fournir des statistiques et des scénarios prospectifs ouverts, et accessibles par tous les décideurs économiques et politiques (y compris par les citoyens). Un tel « Service européen d'information sur l'énergie » (SEIE) travaillerait main dans la main avec Eurostat. Il s'assurerait de la qualité des données fournies par les États membres, développerait un point d'entrée unique pour toutes les bases de données pertinentes pour évaluer les avancées de l'Union de l'énergie, développerait avec les parties prenantes les hypothèses de ses divers scénarios prospectives, et fournirait des modèles ouverts permettant de tester différentes hypothèses ainsi que de vérifier la cohérence entre les différentes projections.

Pour éviter les obstacles liés à la création d'une nouvelle agence européenne, ce service devrait être créé en élargissant les capacités et missions de l'Agence européenne pour l'environnement (AEE). Disposer d'un service ad hoc, plutôt que de consultants extérieurs, permettra d'assurer une continuité et de capitaliser sur une mémoire institutionnelle. Cela est aussi important pour garantir l'indépendance de ce service vis-à-vis de tous les décideurs, y compris la Commission européenne.

De façon concrète, la création d'un tel service peut passer par le règlement sur la gouvernance de l'Union de l'énergie car son article 35 mentionne le rôle de l'AEE dans la gouvernance de l'Union européenne.

Restructurer les forums énergétiques existants

La restructuration de la Commission européenne devrait être l'occasion d'adapter les compétences des forums énergétiques existants de manière à mener de vastes débats européens avec toutes les parties prenantes, y compris les États membres et les autorités de régulation nationales. Les forums existants se placent principalement⁷³ du côté de l'offre, celui de Madrid portant sur le gaz⁷⁴, celui de Florence sur l'électricité⁷⁵, celui de Berlin sur le bouquet énergétique⁷⁶, et celui de Prague/Bratislava sur l'énergie nucléaire⁷⁷, tandis que le forum le plus récent, créé à Londres, s'intéresse aux questions citoyennes et celui de Copenhague aux infrastructures.

Alors que l'Union de l'énergie veut supprimer le cloisonnement, on peut se demander si tous ces forums doivent être maintenus ou s'ils doivent être consolidés. Une possibilité serait d'organiser des forums afin de discuter de la

⁷² Cour des comptes européenne, « Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement énergétique en développant le marché intérieur de l'énergie », *Rapport spécial n° 16*, décembre 2015, p. 37

⁷³ Le Citizens' Energy Forum de Londres sur les citoyens et consommateurs constitue une exception notable.

⁷⁴ Voir <https://ec.europa.eu/energy/en/events/madrid-forum>

⁷⁵ Voir <https://ec.europa.eu/energy/en/events/meeting-european-electricity-regulatory-forum-florence>

⁷⁶ Voir <https://ec.europa.eu/energy/en/events/berlin-energy-forum-february-2014>

⁷⁷ Voir <https://ec.europa.eu/energy/en/events/european-nuclear-energy-forum-enef-plenary-meeting>

manière dont l'énergie devrait servir au mieux les consommateurs sans porter atteinte au climat : nous pourrions imaginer un forum sur les transports et la mobilité, un autre sur le chauffage et la climatisation et un dernier sur l'électricité. Le bouquet énergétique optimal et les aspects liés aux infrastructures devraient être intégrés dans chacun de ces trois forums. Une autre option pourrait être de ne conserver qu'un seul Forum énergétique, fonctionnant en session plénière et travaillant avec des sous-groupes sur les divers services énergétiques, dont les travaux feraient l'objet d'un rapport en plénière. Ces nouveaux forums devraient aussi laisser suffisamment de place aux représentants de la société civile, tels que les ONG s'occupant de l'action pour le climat, des intérêts des consommateurs et d'autres aspects directement liés à l'acceptation par le public d'actions énergétiques.

1.2.4.3. Mieux mettre en œuvre à l'échelle nationale la législation européenne

La Commission européenne devrait disposer de l'autorité suprême pour s'assurer, par tous les moyens légaux, de la pleine mise en œuvre par les États membres et parties prenantes des lois applicables destinées à garantir une situation équitable pour tous dans toute l'UE. Toutefois, la situation actuelle connaît trois limites fondamentales :

- Tout d'abord, dans certains cas, la Commission européenne pourrait préférer ne pas faire appliquer la législation afin de maintenir de bonnes relations avec un gouvernement national ou pour éviter toute interférence avec des élections.
- Ensuite, le processus est long. La Commission européenne attend que les États membres lui notifient la législation adoptée pour transposer une directive européenne. Dans la majorité des cas, plusieurs États ne parviennent pas à transposer la directive européenne correctement et dans le délai imparti. Dans ce cas, la Commission entame un dialogue avec l'État membre, et il s'agit donc d'une période pendant laquelle la législation européenne n'est *de facto* pas appliquée. Ce n'est que lorsqu'un État membre fait preuve de réticence que la Commission européenne peut porter l'affaire devant la Cour de justice de l'UE. Ce jeu de ping-pong entre la Commission et un gouvernement national peut prendre plusieurs années avant que l'affaire n'arrive à la Cour de justice, qui aura besoin d'un ou deux ans avant de la juger. Dans certains cas, un deuxième jugement est nécessaire. Le fait de pouvoir sanctionner financièrement les États membres pour violation de

leurs obligations a amélioré un peu la situation. Toutefois, il est clair que le meilleur moyen d'éviter des délais aussi longs consiste à passer par des règlements directement applicables à toutes les parties, et à éviter le plus possible de légiférer par le biais de directives, dont la transposition dans la législation nationale est trop souvent l'occasion pour les États membres de gagner du temps ou de créer de nouvelles failles.

- Enfin, le processus peut être impopulaire. Lorsque la Commission porte une affaire devant la Cour de justice, les médias nationaux peuvent qualifier la situation « d'interférence de Bruxelles » dans la prise de décision nationale.

Il est crucial de renforcer le niveau européen dans l'application de la législation. Toutefois, l'UE devrait ajouter une nouvelle corde à son arc dans la mise en œuvre de la législation européenne. Cette nouvelle corde devrait chercher à européeniser le niveau national d'application de la législation, y compris l'application à l'échelle nationale de la législation européenne.

Notre époque est marquée par l'engagement citoyen, le rôle croissant de la société civile et la communication numérique. La Commission européenne devrait utiliser ces tendances pour mieux travailler avec les acteurs nationaux ayant intérêt à s'assurer du respect de la législation européenne dans un domaine spécifique. Ces organisations peuvent en effet porter certaines affaires directement devant des juges nationaux qui pourraient appliquer directement la législation européenne lorsqu'elle est claire, ou poser des questions à la Cour de justice lorsqu'elle l'est moins. Le recours aux tribunaux nationaux pourrait rendre le processus plus rapide dans la majorité des États membres de l'UE⁷⁸. L'affaire étant portée devant des juges nationaux par des acteurs nationaux, l'image de l'UE a moins de chance d'être abîmée au cours du processus.

1.3. Aboutir à des projets concrets et visibles en Europe et dans le monde

La Commission européenne a désormais adopté une approche globale⁷⁹ (1.1.3.) de la transition énergétique. Elle présente des propositions législatives concrètes pour un « Accord pour une Union de l'énergie propre » qui

⁷⁸ Une telle approche peut toutefois ne pas fonctionner dans certains pays, comme la Grèce ou d'autres, dans lesquels le système judiciaire national est trop lent pour fournir des décisions dans le temps imparti.

⁷⁹ Voir Andoura Sami, Vinois Jean-Arnold, « De la Communauté européenne de l'énergie à l'Union de l'énergie », Études & Rapports n°107, Institut Jacques Delors, janvier 2015

devraient créer un cadre réglementaire solide capable de fournir une énergie propre à tous les Européens (1.2.4.). Des efforts complémentaires sont toutefois nécessaires pour parvenir à un tel accord. Dans son rôle de facilitateur, la Commission européenne devrait encourager les acteurs publics et privés à promouvoir des projets concrets pouvant bénéficier de façon visible aux citoyens, tout en montrant les avantages des décisions concrètes dans le cadre de la transition énergétique. Nous suggérons cinq projets concrets visant à :

- fournir des avantages concrets aux citoyens européens, et donc à promouvoir l'idée que l'UE sait être un projet réellement utile pour ses citoyens ;
- montrer les avantages directs que la transition énergétique peut apporter dans la vie quotidienne des citoyens, de manière à encourager le soutien à l'énergie propre à tous les niveaux de gouvernance ;
- débloquer certains obstacles majeurs qui freinent la transition énergétique ;
- développer un réseau composé de divers acteurs pouvant agir en facilitateurs nationaux des décisions relatives à l'énergie propre, notamment pour faire appliquer la législation européenne en matière énergétique (voir 1.2.4.3. sur la mise en œuvre).

Nous proposons par ailleurs une méthode permettant aux acteurs européens d'identifier d'autres projets que ceux que nous proposons ici.

1.3.1. Déployer les bornes de recharge des véhicules électriques grâce au plan Juncker⁸⁰

Les véhicules électriques constituent l'un des éléments les plus prometteurs de l'avenir de la mobilité. Leur développement est d'une importance stratégique pour l'Europe, afin qu'elle fasse de ses constructeurs automobiles les leaders mondiaux des véhicules électriques (voir chapitre 2.), et évite ainsi que la concurrence internationale n'affecte les perspectives d'emploi en Europe. Cela permettrait aussi de lutter contre la pollution de l'air (voir chapitre 4.) car les moyens de transport utilisant des carburants à base de pétrole y contribuent massivement. Cela contribuerait également à lutter contre le dérèglement climatique, à condition que les

⁸⁰. Les auteurs souhaitent remercier Michel Derdevet, Marjorie Jouen, Patrick Jochem et Abrial Gilbert d'Halluin pour leurs commentaires très utiles sur cette partie.

véhicules électriques fonctionnent grâce à de l'électricité propre⁸¹. Enfin, cela rendrait l'Europe moins dépendante des importations de carburants fossiles.

De nombreuses initiatives sont déjà en cours⁸² (par exemple le soutien du Plan Juncker à l'usine Northvolt, voir chapitre 2., encadré 2), et des outils réglementaires classiques devraient être utilisés avec une proposition de règlement de la Commission européenne prévue au deuxième semestre 2017. Pour favoriser le développement des véhicules électriques, la Commission européenne doit agir comme régulateur mais aussi comme facilitateur.

L'un des obstacles majeurs au déploiement de véhicules électriques tient à la perception d'un manque de bornes de recharge. Personne ne souhaite acheter de véhicule électrique s'il n'est pas certain de pouvoir facilement le recharger. La borne de recharge doit en outre être fiable, c'est-à-dire qu'elle doit offrir une sécurité d'approvisionnement en électricité à tous les utilisateurs, mais aussi un moyen de paiement simple, sécurisé et abordable. Pour lutter contre la perception et la réalité du risque « d'être en panne de batterie », la Commission européenne devrait s'allier à des acteurs publics et privés⁸³ afin d'équiper, d'ici 2020, les autoroutes et villes européennes de bornes de recharge pour les véhicules électriques⁸⁴. Un tel projet pourrait bénéficier du soutien financier du Plan Juncker⁸⁵. En échange de ce soutien financier public, l'UE devrait assurer que :

- le lancement de ce projet permette l'émergence d'une norme européenne unique pour les bornes de recharge, afin de garantir que tout véhicule électrique vendu en Europe puisse être branché à l'une de ces bornes de recharge financées par l'UE ;

81. D'où la nécessité d'une approche globale englobant les véhicules électriques, l'architecture du marché de l'électricité et le déploiement des énergies renouvelables. Pour une analyse de l'impact des émissions de CO₂ liées à une augmentation du nombre de véhicules électriques, voir P. Jochem, S. Babrowski, W. Fichtner, « Assessing CO₂ emissions of electric vehicles in Germany in 2030 », *Transportation Research*, 2015.

82. Commission européenne, *A European Strategy for Low-Emission Mobility*, juillet 2016. Voir aussi Michel Derdevet, *Énergie, l'Europe en réseaux*, La Documentation Française, février 2015.

83. Ces acteurs sont par exemple les nations et les villes qui encouragent déjà les véhicules électriques (par exemple aux Pays-Bas, au Danemark, en Pologne et en France). Des entreprises seraient également impliquées, tels que les gestionnaires de réseaux de distribution d'électricité qui souhaiteraient éviter qu'un déploiement désordonné des bornes de rechargement ne perturbe la stabilité des réseaux d'électricité locaux. Des entreprises comme Total pourraient aussi être impliquées car elles sont actives dans le secteur des batteries électriques et doivent assurer l'avenir des stations de recharge qu'elles possèdent.

84. Pour une étude approfondie de la répartition optimale d'un type spécifique de bornes de recharge de véhicules électriques, voir : P. Jochem, C. Brendel, M. Reuter, W. Fichtner et S. Nickel, « Optimizing the allocation of fast charging infrastructure for electric vehicles along the German Autobahn », *Journal of Business Economics* 86(5), 2016, pp. 513-535

85. Eulalia Rubio, David Rinaldi et Thomas Pellerin-Carlin, « Investissement en Europe : tirer le meilleur parti du Plan Juncker », Étude, Institut Jacques Delors, mars 2016

- le déploiement ne soit pas limité aux zones les plus densément peuplées (par exemple les métropoles) mais qu'il s'étende aussi aux zones péri-urbaines et rurales afin d'assurer une cohésion territoriale et un accès aux véhicules électriques par tous les Européens ;
- le soutien de l'UE soit clairement visible de manière à montrer aux citoyens que l'argent des contribuables est utilisé à bon escient par l'UE⁸⁶.

1.3.2. Un programme Erasmus Pro vert

La transition énergétique crée de nouveaux emplois. En Europe, alors que des millions de jeunes sont sans emploi et que les entreprises du secteur de l'énergie propre ont parfois des difficultés à trouver des personnes disposant des bonnes compétences au bon endroit au bon moment, la transition énergétique constitue une chance unique de lutter contre le chômage des jeunes en favorisant la création d'emplois verts (voir chapitre 4.).

À cet effet, l'UE pourrait affecter une partie du budget communautaire à un programme Erasmus pro vert permettant aux jeunes apprentis d'acquérir les « compétences vertes » qui augmenteront leurs chances de trouver un emploi de qualité, tout en les rendant acteurs de la transition énergétique. Cette proposition est détaillée davantage dans le chapitre 4., section 4.1.4.3.

1.3.3. Faire des îles européennes des figures de proue de la transition énergétique⁸⁷

L'Union européenne compte plus de 2 500 îles où vivent des millions d'Européens. Ces îles devraient devenir des bancs d'essais et des vitrines de la transition vers un bouquet énergétique 100% renouvelable.

Cela est économiquement rentable. Ces îles ont tendance à compter uniquement sur le pétrole pour leurs transports, leur chauffage et leur électricité (voir figure 2), alors que la production d'électricité renouvelable est moins chère que celle produite à partir de pétrole. Les factures énergétiques sur ces îles sont très élevées, et souvent fortement subventionnées. À titre d'illustration, les consommateurs français de métropole paient une taxe spéciale dans leurs factures

⁸⁶. Pour garantir cela, il suffirait simplement d'avoir un drapeau européen sur toutes les bornes de recharge financées avec le soutien de l'UE.

⁸⁷. Enrico Letta, Bertrand Piccard et Herman Van Rompuy, « L'Europe devrait-elle devenir le leader mondial des énergies renouvelables ? » Tribune, Institut Jacques Delors, 7 février 2017

d'électricité pour subventionner les Français vivant dans les îles, afin que ces derniers puissent bénéficier d'un tarif électrique plus faible que le coût réel de la production d'électricité sur leurs îles. Pour la France seule, cette péréquation financière s'élevait à 1,8 milliard d'euros en 2014⁸⁸.

Il est dans l'intérêt de l'Europe de travailler avec les Européens vivant sur ces îles afin de développer des voies insulaires pour la transition énergétique. Cela permettra aussi d'établir de nombreux exemples de bonnes pratiques pouvant ultérieurement profiter à l'Europe continentale et à des régions isolées sur n'importe quel continent. Une fenêtre d'opportunités s'ouvre actuellement, comme l'illustre la déclaration de La Valette du 18 mai 2017 sur une énergie propre pour les îles européennes, signée par la Commission européenne et 14 États membres de l'UE⁸⁹.

1.3.4. Développer un partenariat UE-Afrique pour l'énergie propre

L'Afrique constitue l'un des plus grands défis de l'Europe au XXI^{ème} siècle mais aussi l'une de ses plus grandes opportunités. Alors qu'elle devrait compter 2 milliards d'habitants en 2050, un développement soutenable des pays de ce continent est crucial. Les entreprises et travailleurs européens devraient pouvoir y contribuer.

La transition énergétique constitue un facilitateur essentiel du développement économique de l'Afrique. 600 millions d'Africains n'ont actuellement pas accès à l'électricité, d'où les perspectives faibles de développement économique. Il est donc indispensable d'offrir un accès à l'électricité. Cette électricité sera propre, car les énergies renouvelables (et notamment solaires) constituent souvent le moyen le moins cher de générer de l'électricité en Afrique aujourd'hui, mais aussi car de nombreux pays africains sont en première ligne du dérèglement climatique.

Le développement d'un partenariat UE-Afrique pour la transition énergétique⁹⁰ comprenant des autorités publiques et la société civile constitue donc une initiative stratégique pour les deux continents. Le défi consiste à structurer et à amplifier toutes les initiatives existantes⁹¹ afin que des millions de micro-projets

88. Commission de Régulation de l'Énergie, *Historique des charges de service public de l'électricité et de la contribution unitaire*.

89. Ces signataires sont la Commission européenne, l'Allemagne, Chypre, la Croatie, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la Finlande, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, Malte, le Portugal et la Suède. Le texte de la déclaration est disponible [ici](#).

90. Enrico Letta, Bertrand Piccard et Herman Van Rompuy, *ibid*.

91. Tel que le programme de la Vlerick Business School (Gand/Louvain) ou d'autres écoles de commerce ou d'ingénieurs. Dans ces programmes, les étudiants en MBA, dans le cadre de leur cursus, peuvent être envoyés dans des pays africains pour réaliser une étude de marché au sein des petites entreprises, afin d'évaluer le potentiel de solutions électriques autonomes par le biais d'une meilleure efficacité et de l'utilisation de sources renouvelables. Avec un financement approprié, par exemple issu du Fonds européen de développement, un tel travail de conseil pourrait être organisé par toutes les écoles de commerce et d'ingénieurs d'Europe.

puissent contribuer à l'initiative globale⁹². En novembre 2017 se tiendra un sommet UE-Afrique qui pourrait décider de l'accélération donnée à cette transition.

Il s'agit d'un moyen concret pour l'Europe de montrer son engagement et son intérêt à devenir le fournisseur mondial de solutions énergétiques propres (voir chapitre 2.). Il s'agit aussi d'une étape concrète vers le respect de l'Accord de Paris et de l'objectif de développement durable de l'ONU visant à « Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable »⁹³. Et il s'agit enfin du moyen de parvenir à l'objectif de l'UE de devenir le leader mondial des énergies renouvelables.

1.3.5. Protéger les Européens de toute interférence étrangère indésirable

L'Europe doit montrer qu'elle n'est pas le « dindon de la farce » de la mondialisation. Elle l'a parfois été dans le passé. Par exemple, certains États membres ont empêché la Commission européenne d'adopter des mesures anti-dumping qui auraient permis de sauver des milliers d'emplois européens aux débuts de l'industrie solaire, tout en renforçant la base de l'industrie solaire de l'UE afin d'ouvrir la voie à la génération suivante de panneaux solaires. Les consommateurs ont certes pu bénéficier, initialement, de panneaux solaires chinois moins chers mais des milliers de personnes ont perdu leur emploi. Il n'existe pas de situation où tout serait noir ou blanc, ce qui explique pourquoi toute intervention « protectionniste » doit être étudiée attentivement afin de garantir le bien-être de la société.

Aujourd'hui, des pays comme la Chine ou la Russie, qui ont mis en place des mesures très strictes pour protéger une longue liste de secteurs stratégiques, achètent des éléments cruciaux de l'économie européenne, y compris dans des secteurs stratégiques comme les médias ou l'énergie. State Grid of China⁹⁴ a ainsi fait récemment une opération remarquée, en achetant des gestionnaires de réseau de transport de l'électricité (GRT), au Portugal et en Italie. Il s'agit d'une évolution inquiétante car les GRT constituent une composante essentielle de la chaîne d'approvisionnement en électricité tandis que les entreprises européennes sont également leurs fournisseurs d'équipements, jusqu'à

⁹². Voir par exemple, Simone Tagliapietra, "Electrifying Africa : how to make Europe's contribution count", Bruegel Policy Contribution, juin 2017.

⁹³. Nations Unies, *Objectif de développement durable n°7 : Garantir l'accès de tous à des services énergétiques fiables, durables et modernes, à un coût abordable*.

⁹⁴. State Grid of China est le plus grand gestionnaire de réseaux de transmission et de distribution d'électricité mais aussi le plus gros fabricant de tous les équipements nécessaires tels que les câbles, etc.

présent du moins. Dans un esprit de réciprocité effective, l'UE doit utiliser ses outils commerciaux, sécuritaires et concurrentiels pour protéger efficacement les intérêts européens, et donc dans ce cas s'assurer que ces achats ne se feront pas au détriment des entreprises européennes qui fournissent des équipements au GRT, tout en étant exclues du marché chinois.

Un recensement des investissements étrangers dans les secteurs stratégiques (par exemple énergie, numérique, médias) constitue une première étape indispensable. Il doit s'inscrire dans un agenda plus large cherchant à garantir une réponse européenne commune à ce qui est parfois appelé une « guerre économique » ou des « menaces hybrides ». Ainsi, toute entité hors-UE acquérant plus de 10% d'une entreprise stratégique devrait, par exemple, recevoir au préalable l'accord d'une sorte de Commission des investissements étrangers, comme cela existe aux États-Unis. L'Estonie étant particulièrement consciente de ces risques, la Commission européenne pourrait travailler avec la présidence estonienne de l'UE (juillet-décembre 2017) pour identifier des moyens d'avancer.

1.3.6. Identifier d'autres projets concrets

Les cinq projets mentionnés ci-dessus ne constituent pas des solutions miracles. Ils sont néanmoins des éléments utiles pouvant commencer à offrir des résultats en 2018, tout en ayant un impact stratégique mais aussi politique. Il s'agit de montrer aux Européens que la transition énergétique n'est pas seulement faisable et désirable mais qu'elle est déjà en cours et que l'UE est pionnière dans cette initiative qui améliore la vie des Européens.

Il est aussi nécessaire d'identifier plus de projets de cette sorte. Pour cela, la Commission européenne devrait lancer trois initiatives.

Tout d'abord, la Commission européenne devrait recenser toutes les forces et faiblesses des régions européennes face à la transition énergétique afin d'en voir les opportunités et menaces. Cela contribuerait à identifier les champions et à montrer comment les pays profitent déjà ou peuvent profiter de la transition énergétique. Une telle évaluation peut être réalisée par la DG Croissance de la Commission européenne (en charge du panorama des compétences de l'UE), en collaboration avec les administrations nationales et régionales ainsi que des acteurs privés. Ce recensement est également d'une grande importance politique car il peut permettre aux responsables politiques nationaux de

mieux évaluer ce qu'est véritablement leur intérêt national. Ainsi, cela pourrait les informer que si l'efficacité énergétique peut conduire à une baisse de la consommation de charbon et donc à une perte d'emplois dans la production charbonnière, elle peut aussi entraîner une augmentation de l'achat de solutions d'isolation des logements, ce qui crée bien plus d'emplois locaux.

Ensuite, la Commission européenne devrait rassembler les entreprises européennes visionnaires dans une coalition pour la transition. Il est nécessaire de parvenir à un changement de paradigme de l'interaction des secteurs publics et privés à Bruxelles, ainsi que dans la majorité des États de l'UE. Actuellement, les responsables du secteur privé, menés par les lobbyistes, rencontrent les décideurs politiques afin de les influencer sur des détails législatifs, généralement dans le but de réduire le niveau d'ambition des propositions faites par la Commission. S'il peut être utile d'éviter les situations dans lesquelles les décisions prennent peu en compte la situation « sur le terrain », le grand inconvénient politique est que cela crée une certaine suspicion : les institutions européennes agiraient conformément aux souhaits de quelques puissantes entreprises privées.

Le secteur énergétique fait évidemment l'objet d'un intense lobbying, les gouvernements nationaux étant souvent les meilleurs lobbyistes pour leur propre entreprise nationale (voir encadré 3). Parfois, certains éminents responsables politiques donnent l'exemple, comme l'ancien chancelier fédéral allemand Gerhard Schröder devenu président de Nordstream⁹⁵ (voir encadré 2).⁹⁶

La coopération public-privé est utile quand elle promeut l'intérêt public. Au-delà d'assurer une véritable transparence⁹⁷, il est important qu'une telle coopération se concentre sur des projets concrets. En d'autres termes, la discussion doit se focaliser sur la manière dont les outils publics (par exemple le Plan Juncker) et les initiatives privées (par exemple le développement des voitures électriques) peuvent travailler ensemble sur des projets gagnants-gagnants (par exemple le déploiement à grande échelle de bornes de recharge des véhicules électriques évoqué dans la section 1.3.1.).

⁹⁵ "Gerhard Schroeder's Sellout", *Washington Post*, 13 décembre 2015

⁹⁶ Au niveau de l'UE, José Manuel Barroso, ancien président de la Commission européenne (2004-2014), a rejoint en 2016 la banque d'affaires états-unienne Goldman Sachs, plus connue pour être la banque ayant aidé les gouvernements grecs à maquiller leurs comptes afin d'intégrer la zone euro.

⁹⁷ Des mesures ont été prises dans la bonne direction au cours des dernières années, notamment avec la création d'un « registre de transparence ». Mais il reste encore de grandes marges d'amélioration.

L'intérêt des entreprises privées ici est de s'assurer que les décideurs politiques créeront un cadre adapté et stable pour concrétiser des projets utiles. L'intérêt des acteurs publics européens est de montrer qu'ils ne sont pas là uniquement pour réglementer, même si c'est une mission importante qu'il convient de poursuivre, mais aussi pour permettre l'initiative privée visant à promouvoir des éléments d'intérêt public, tels que l'innovation de rupture, la création d'emplois et l'évolution vers l'énergie propre.

La bonne nouvelle est que l'UE a déjà créé plusieurs forums pouvant être utilisés à cet effet. L'un d'entre eux est actuellement en cours de mise en place par la Commission européenne. Ce « Forum sur la compétitivité industrielle dans les énergies propres »⁹⁸ pourrait devenir le bras armé d'une politique industrielle européenne pour la transition énergétique, fondée sur l'innovation (voir chapitre 2.), la coopération public-privé, l'entrepreneuriat, la transparence et la responsabilité démocratique.

Troisièmement, la Commission européenne devrait travailler avec les maires des villes et les décideurs politiques régionaux qui connaissent la nature globale des défis énergétiques, touchant la mobilité, le chauffage et l'électricité. L'approche « descendante » de l'UE et des États membres devrait permettre de rejoindre les initiatives « ascendantes » émanant des autorités locales et de la société civile, dans un esprit de coopération, afin d'atteindre les objectifs de l'Union de l'énergie. La Convention des maires⁹⁹ offre à cet effet une plateforme unique, qui peut être davantage élargie, dans l'UE mais aussi à l'extérieur.

98. Commission européenne, *Deuxième rapport sur l'état de l'Union de l'énergie*, février 2017

99. Voir le site internet de la Convention des maires : www.covenantofmayors.eu

CONCLUSION : TRAVAILLER MAIN DANS LA MAIN POUR DES PROJETS CONCRETS ET UNE GOUVERNANCE À LONG-TERME

La transition énergétique constitue l'une des ambitions structurantes de l'Europe au XXI^{ème} siècle. La manière dont nous engageons notre transition énergétique façonne déjà notre vie collective, créant des emplois tout en détruisant d'autres, redéfinissant la relation entre l'UE, les États membres, les régions et les villes, mais aussi celle au sein et entre les organisations des secteurs public et privé.

Il est crucial de prendre en compte la nature globale de la transition énergétique car cela permet de lier les éléments les plus abstraits (et pourtant essentiels) de la transition énergétique avec les projets les plus concrets et les plus spécifiques qui peuvent être réalisés aujourd'hui. Il s'agit à la fois de créer démocratiquement des plans à long-terme relatifs à la neutralité carbone ([voir 1.2.2.2.](#)), mais aussi d'aboutir dès maintenant à des projets concrets, comme par exemple l'utilisation du Plan Juncker pour déployer des bornes de recharge pour les véhicules électriques ([voir 1.3.1.](#)). Ces deux aspects sont liés et se renforcent mutuellement. Plus nous mettons en œuvre de plans concrets, plus la transition énergétique est vue par tous pour ce qu'elle est : un changement souhaitable en train de se produire. Plus nos plans à long-terme seront clairs et bien conçus, plus nous serons certains de ce que nous devons faire maintenant.

Au final, la gouvernance de la transition énergétique ne doit pas être limitée à un processus administratif de contrôle, de rapport et de vérification des informations. Certes, cela est nécessaire car une bonne information est indispensable pour gouverner. Toutefois, la gouvernance dans le cadre de la transition énergétique est bien plus que cela. Il s'agit de notre capacité en tant qu'Européens à nous octroyer de meilleures conditions de vie. Il faut désormais davantage de démocratie pour répondre aux préoccupations populaires et éviter que l'Europe ne se retrouve à suivre à nouveau la voie autoritaire proposée par certains.

En outre, la gouvernance de la transition énergétique constitue le facilitateur de la renaissance industrielle de l'Europe basée sur l'objectif de faire de l'Europe le fournisseur mondial des solutions d'énergie propre, comme nous le développons dans le [chapitre 2](#). Pour cela, il faut élaborer un cadre d'investissement adapté, tel qu'analysé dans le [chapitre 3](#) et réaliser un pacte social, tel que décrit dans le [chapitre 4.](#), visant à faire de la transition énergétique une transition juste, capable de fournir des emplois de qualité, de donner du pouvoir aux consommateurs et d'éradiquer la pauvreté énergétique.