

DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE À L'UNION DE L'ÉNERGIE
UNE PROPOSITION POLITIQUE POUR LE COURT ET LE LONG TERME

Extrait de :

Sami Andoura et Jean-Arnold Vinois,

« De La Communauté européenne de l'énergie à l'Union de
l'énergie. Une proposition politique pour le court et le long terme »,
Études & Rapports n° 107, Institut Jacques Delors, janvier 2015

PRÉFACE

de Jacques Delors

Rompre avec le court-termisme et le repli sur soi

Le secteur énergétique n'échappe pas à la faiblesse actuelle du système politique européen (mais aussi des systèmes nationaux), marqué par la prégnance de la vision à court terme et la tendance croissante des pays et citoyens européens à se replier sur eux-mêmes. L'immédiateté de la vie politique et des profits économiques l'emporte sur tout. Et le repli sur soi provient de problèmes structurels affectant l'Europe, et qui sont beaucoup plus profonds que les seuls enjeux institutionnels européens. Les peuples européens ont peur de la mondialisation et de l'avenir. Sous la pression des événements politiques et de l'inquiétude économique et sociale, ils perdent le sentiment qu'ils ont un patrimoine commun de vivre et savoir vivre ensemble.

Dans un monde globalisé, de plus en plus interdépendant, qui bouleverse les équilibres économiques, politiques, sociaux et environnementaux, c'est bel et bien la place et le rôle de l'Europe qui s'amenuisent inéluctablement. L'Europe a-t-elle encore son mot à dire, et veut-elle le dire ?

Il s'agit maintenant de retrouver un nouvel élan commun, et de repenser notre façon de vivre et de gouverner ensemble. Ce souffle européen doit transcender les divergences et trouver sa vigueur dans une vision commune autour de nouveaux projets qui engageront ensemble les Européens sur les voies de l'avenir. La transition énergétique en fait partie intégrante.

L'Union européenne dispose aujourd'hui de politiques communes dans des domaines vitaux tels que le commerce, l'agriculture, les transports, pour n'en citer que quelques-uns. L'UE a également mis en place une union économique et monétaire, une union bancaire régulée par la Banque centrale européenne, et un espace de libre circulation unique au monde. Pourquoi l'énergie ne

pourrait-elle pas être élevée à ce niveau, et prendre la place logique et nécessaire dans le projet européen, conformément à ce que les citoyens européens demandent depuis plusieurs années ?

L'Union de l'énergie : un projet européen de transition énergétique sur le long terme

Le Conseil européen, tout comme la Commission, a récemment appelé de ses vœux une Union de l'énergie, dont le contenu n'est pas encore défini. Mieux, sa réalisation figure au premier plan de l'organisation et des priorités de la nouvelle Commission européenne.

Afin d'aider les acteurs impliqués dans la tâche difficile et complexe du lancement de cette Union de l'énergie, l'Institut Jacques Delors produit un nouveau rapport approfondi décrivant la situation actuelle de la politique énergétique, de ses points forts et de ses faiblesses. Ce rapport énumère les projets et moyens européens essentiels qu'il conviendrait de développer pour parvenir à une véritable Union de l'énergie fondée sur les valeurs et principes européens fondamentaux d'intégration, de coopération et de solidarité.

La baisse actuelle et imprévue du prix du pétrole, dont l'impact global sur l'économie européenne devrait être positif, ne doit cependant pas faire oublier que ce prix a fluctué au cours de ces dernières années entre 25 et 150 US\$. Dans une hypothèse certaine de grande volatilité du prix du pétrole dans les années à venir et d'augmentation continue de la température terrestre, le contenu proposé de l'Union de l'énergie n'est ni irréaliste ni irréalisable.

L'Union de l'énergie est le catalyseur de la nécessaire transition énergétique en Europe, et doit permettre de dépasser l'approche fragmentée, court-termiste, et de repli sur soi qui affecte dangereusement l'Europe en ce moment.

Un modèle européen de développement économique durable

L'Union de l'énergie repose sur un modèle de développement économique durable. Le centre de gravité du système énergétique européen doit se déplacer du producteur vers le consommateur, et d'un modèle de production effrénée vers un modèle de réduction de la consommation, et donc de la demande.

Chasser le gaspillage en produisant, transportant et consommant l'énergie de façon intelligente est le pilier de la transition. Il porte un nom : l'efficacité énergétique.

En faire la priorité en Europe implique de mettre l'efficacité énergétique sur un pied d'égalité avec les autres ressources énergétiques, et de les articuler ensemble dans une transition énergétique unique. En faire une réalité implique une orientation déterminée vers la transition, guidée par un prix du carbone stable et crédible. L'instrument optimal, en particulier dans une conjoncture baissière du prix du pétrole, demeure la fiscalité du carbone, au moyen d'une taxe européenne. En même temps que les subventions aux ressources fossiles doivent disparaître au plus vite.

L'Union de l'énergie est créatrice de richesses et de bien-être pour tous les Européens. Une nouvelle stratégie industrielle doit émerger et être fondée sur l'innovation et le déploiement des technologies digitales et de l'information dans le secteur énergétique. Si l'UE veut devenir le leader mondial des technologies sobres en carbone, elle doit mener cette révolution qui ne devra pas venir de la *Silicon Valley*, comme c'est le cas aujourd'hui, mais d'une vallée ou d'une colline européenne pour l'innovation dans la transition énergétique.

La recherche, largement fragmentée aussi bien dans les secteurs publics que privés, doit être fédérée de façon rationnelle et impliquer de façon intégrée les divers acteurs de la chaîne de développement des technologies vertes. Les investissements publics et privés doivent être concentrés sur l'innovation à forte valeur ajoutée et créatrice d'emploi, plutôt que sur le déploiement de technologies matures sur le marché.

Un projet pour tous au nom de la solidarité européenne

L'Union de l'énergie est un projet pour tous, et promeut la solidarité en cas de besoin, comme assurer l'approvisionnement énergétique de chacun à un prix abordable pour tous. Le nouveau désir d'Europe doit maintenant venir des jeunes générations qui vivent l'Europe au quotidien, et se reconnaissent comme Européens lorsqu'elles voyagent au-delà des frontières physiques, politiques et culturelles de l'Union européenne. Les éduquer et les former davantage aux défis et aux opportunités offertes par ce nouveau modèle européen

de transition énergétique est une tâche à la mesure de l'Union européenne, comme elle l'a déjà démontré dans le cadre des programmes Erasmus, car ces générations sont légitimement préoccupées par l'avenir de notre planète terre.

La transition énergétique va également affecter les emplois dans le secteur énergétique, aussi bien en en créant de nouveaux qu'en en éliminant d'autres. Un dialogue social européen dans le secteur énergétique est nécessaire pour accompagner cette mutation forte.

La précarité énergétique est aussi une réalité grandissante, qui doit être abordée par l'Europe dans le cadre d'une véritable politique sociale dans le domaine de l'énergie. La solidarité énergétique n'est pas accessoire au marché. Elle doit l'imprégner dans son ensemble. La précarité énergétique, qui va au-delà de la seule dimension des prix de l'énergie, requiert une approche globale qui offre un accès abordable et stable à l'énergie et s'appuie sur les nouvelles possibilités offertes par la transition énergétique dans son ensemble. Au nom de la solidarité, l'Union européenne doit également aider ces populations africaines, asiatiques et bien d'autres encore, qui n'ont même pas accès à l'énergie.

Une diplomatie énergétique européenne

L'Union de l'énergie évite le repli sur soi se traduisant par une volonté d'indépendance énergétique coûteuse et peu réaliste dans un monde interdépendant. Une diplomatie énergétique européenne n'hésite pas à partager et à défendre notre projet de transition énergétique à travers le monde. Elle doit bien entendu défendre les intérêts européens dans le cadre de politiques commerciales européennes. Ces dernières doivent assurer collectivement la diversification des fournisseurs et l'accès aux ressources énergétiques situées en dehors des frontières de l'UE plutôt que maintenir l'individualisation actuelle des risques au niveau de chaque État membre agissant isolément.

L'interdépendance et la réciprocité dans l'accès aux marchés et l'ouverture aux investissements étrangers doivent être les deux piliers d'une telle stratégie. Une diplomatie énergétique européenne doit également porter haut et fort notre vision et nos intérêts autour de la transition énergétique. Que ce soit au niveau bilatéral ou multilatéral, l'essentiel n'est pas de parler d'une seule voix, mais bien de porter un message européen fort et univoque, quel que soit le porte-parole.

L'Union de l'énergie s'appuie sur une compréhension commune des enjeux énergétiques nationaux, européens et internationaux reposant sur une analyse collective et globale des dynamiques politiques, économiques, sociétales et de marché en perpétuel changement. Une Agence européenne d'information énergétique et climatique est l'outil indispensable pour que l'Union européenne bâtit son avenir énergétique sur une base solide.

Une gouvernance européenne dynamique et inclusive

L'Union de l'énergie réinvente la simplicité. La méthode communautaire doit être remise au centre du jeu institutionnel européen, et inspirer l'indispensable nouvelle gouvernance des acteurs dans le domaine énergétique. La transition énergétique ne peut être un succès que si elle s'appuie sur l'ensemble de ses forces vives. Au-delà des parties prenantes déjà bien introduites dans le système européen, les citoyens et consommateurs, les villes et les campagnes, les réseaux, les régions, les innovateurs, les multiplicateurs, les nouvelles coalitions et la société civile au sens large doivent être impliqués de façon moderne et intelligente dans la future gouvernance européenne de l'Union de l'énergie. Un forum virtuel de l'énergie regroupant l'ensemble des acteurs et simplifiant les méthodes de consultation existantes consacrerait la démocratisation nécessaire de l'Union de l'énergie et son acceptation par tous.

Tels sont notamment les avantages d'une Union de l'énergie qui réunit les 28 États membres. La masse critique de l'Union européenne, de son marché intérieur et de ses 500 millions de citoyens/consommateurs est un formidable atout dont les bénéfices doivent être optimisés. Il appartient de tirer profit de l'interdépendance croissante dans le secteur énergétique et de renforcer les complémentarités entre ressources et systèmes énergétiques nationaux.

Il faut pour cela s'appuyer avant tout sur l'intégration du marché intérieur au moyen d'infrastructures transfrontalières, mais aussi sur l'application des outils de communication et d'interaction en réseaux qui vont révolutionner rapidement le système énergétique dans son ensemble.

Or, le marché intérieur de l'énergie tel qu'il existe aujourd'hui ne va pas dans ce sens, et ne permet en aucun cas ce saut qualitatif. C'est pourquoi la priorité à très court terme pour l'Union européenne sera de réviser la politique

énergétique européenne menée actuellement. C'est la condition *sine qua non* pour lancer le projet d'Union de l'énergie sur des bases solides, communes et de long terme.

**Une condition *sine qua non* :
réviser la politique énergétique européenne à très court terme**

Le nouveau cadre européen pour les politiques énergétiques et climatiques à l'horizon 2030 est marqué par une ambition européenne réduite, particulièrement en matière de promotion d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique. Et plus préoccupant encore, l'Union européenne n'a pas résolu la contradiction entre la poursuite d'une approche souveraine des États membres et les dimensions européenne et mondiale, évidentes, des problèmes identifiés, en laissant une plus grande capacité d'intervention aux États membres, qui veulent conserver la main mise sur leur bouquet énergétique tout en favorisant leurs champions nationaux.

Ce pas en arrière, s'il n'est pas compensé par une gouvernance européenne renforcée, peut être de nature à dangereusement renationaliser la politique énergétique qui avait été courageusement mise sur orbite européenne en 2007.

En dépit des nombreuses réalisations et succès acquis ces dernières années, la politique énergétique européenne souffre d'un vice de construction et d'insuffisances structurelles, que nous avons déjà mises en évidence en 2010. Et les crises et dysfonctionnements intervenus depuis lors ont démontré toute la pertinence de la proposition de Communauté européenne de l'énergie, que j'avais formulée avec Jerzy Buzek et qui a été développée par l'Institut Jacques Delors. Ce qui est élémentaire et qui n'a pas été fait doit être réalisé afin de mettre fin à l'actuelle fuite en avant.

Dix propositions d'actions concrètes pour faire progresser la politique énergétique européenne dans trois domaines clés

Tout d'abord, la finalisation du marché intérieur de l'énergie en tant qu'instrument de l'optimisation des ressources énergétiques par l'ensemble des acteurs, y compris les consommateurs.

La mise en œuvre de toutes les règles du troisième paquet et des codes de réseaux en cours de finalisation dans tous les États membres est la première exigence. La réalisation des infrastructures nécessaires à l'intégration physique du marché et à la suppression des « îlots énergétiques » doit être accélérée. Le marché de détail doit s'articuler dans un cadre européen.

La sécurité d'approvisionnement en gaz et en électricité doit être gouvernée par des normes européennes claires et des actions préventives menées en concertation par les différents acteurs à travers les frontières. Ceci suppose une mobilisation encore accrue de tous les acteurs et des coopérations régionales plus fortes et plus opérationnelles qui renforcent la solidarité et qui offrent des solutions plus efficaces et moins coûteuses pour tous.

Ensuite, la dimension extérieure pour donner à l'Union européenne le rôle qui lui revient sur la scène internationale, et en particulier dans son voisinage direct. Cela signifie notamment que les accords intergouvernementaux des États membres avec les pays tiers respectent totalement le marché intérieur et que ces accords puissent éventuellement être passés par l'Union européenne utilisant sa force collective de négociation.

Les relations avec les voisins immédiats doivent être renforcées dans un souci de création d'un espace paneuropéen déjà esquissé par la Communauté européenne de l'énergie, sans oublier la Méditerranée. Les relations énergétiques avec la Norvège et la Suisse doivent s'inscrire dans un cadre de partenariat plus poussé que celui de l'AELE et de l'EEE. De même, les relations avec la Russie et la Turquie doivent être portées à un niveau stratégique reflétant l'interdépendance des économies respectives plutôt qu'être laissées à des actions à court terme dépourvues de vision globale.

Enfin, la gouvernance européenne doit être renforcée dans le domaine de l'énergie et la dimension régionale doit être vue comme une étape intermédiaire indispensable à toute intégration géographique plus large.

La Commission européenne, de par son statut unique dans la constellation institutionnelle, doit pleinement jouer son rôle historique et unique de d'initiateur de propositions d'actions ambitieuses et justifiées, de facilitatrice de dialogue et de gardienne des Traités. Cela suppose un niveau amélioré de transparence,

de surveillance et de régulation se traduisant par une communication de qualité sur la situation existante, les problèmes et les solutions pour y remédier.

Enfin, la politique européenne de l'énergie ne doit pas se développer « en silo ». Elle doit s'intégrer dans la politique de l'environnement étroitement liée dans ses objectifs comme dans ses moyens. Et elle doit aussi être articulée avec toutes les autres politiques pertinentes, de façon cohérente et dynamique, que ce soit l'industrie, le commerce, les transports, l'agriculture, la coopération au développement et enfin la politique extérieure.

Une approche pragmatique traduite en actes concrets, forts et fédérateurs fondés sur la cohérence des objectifs poursuivis.

Aucune de ces actions concrètes, aussi bien pour la réforme de la politique énergétique européenne que pour le développement d'une Union de l'énergie, bien qu'elles créent une nouvelle souveraineté européenne, ne requiert de changements institutionnels ou de modifications des traités existants. Les chefs d'État et de gouvernement européens, qui ont accepté depuis 2007 de traiter directement de l'énergie au sein du Conseil européen, devront faire preuve de la fraîcheur d'esprit et de l'audace indispensables pour développer cette nouvelle vision collective autour de la transition énergétique en Europe et dans le monde. La priorité accordée à l'Union de l'énergie par les institutions européennes est très bienvenue. Elle doit être traduite en actes concrets, forts et fédérateurs qu'il appartient maintenant à la Commission européenne de proposer et à tous les acteurs de débattre, adopter et mettre en œuvre. Il est temps de retrouver l'enthousiasme pour une idée qui demeure une utopie mais qui peut être réalisée. Il n'y a plus de temps à perdre.

À l'appui de cette déclaration, et pour un exposé plus approfondi des motifs et des propositions d'action pour l'avenir énergétique de l'Union européenne, Sami Andoura et Jean-Arnold Vinois ont réalisé ce nouveau rapport de l'Institut Jacques Delors.

Jacques Delors
Président fondateur de l'Institut Jacques Delors