

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

RÉSUMÉ

30 CONSTATS, 10 ACTIONS IMMÉDIATES ET 10 PILIERS À LONG TERME

Pendant longtemps, l'Union européenne n'a pas eu de politique énergétique, mais uniquement une politique du marché intérieur et de la concurrence pour l'électricité et le gaz, qui s'est accompagnée de mesures adoptées conformément à la politique de l'UE sur le climat, sans aucune dimension concrète de politique étrangère. En 2007, le très large consensus entre les États membres de l'UE et les acteurs de l'énergie, ainsi que le soutien des citoyens européens, ont suscité un vif espoir de progresser sur la voie d'une politique énergétique et climatique européenne, concrétisé par le paquet énergie-climat 2020 qui s'en est suivi. Il s'agissait d'étapes décisives dans la définition d'une politique énergétique européenne. Depuis, de nombreuses actions ont été menées sur la voie d'une politique énergétique européenne. Toutefois, sept ans plus tard, le débat actuel souligne la déception de tous les acteurs, qui sont non seulement frustrés par la crise économique, mais également par d'autres échecs imprévus de la politique énergétique européenne.

En 2010, l'Institut Jacques Delors a lancé une étude approfondie de la future politique énergétique européenne fondée sur la proposition politique de Jacques Delors d'une « Communauté européenne de l'énergie ». Cette proposition a suscité un large débat avec les divers acteurs du secteur de l'énergie : publics, privés, société civile, locaux, nationaux et européens, mais aussi au-delà.

Quatre ans plus tard, l'adoption du paquet énergie-climat 2030 par le Conseil européen et le début d'un nouveau cycle institutionnel et politique de l'UE en 2014 sont l'occasion d'évaluer l'état d'avancement de la politique énergétique européenne et d'identifier les nouvelles mesures nécessaires pour parvenir au niveau souhaité d'intégration européenne et profiter de tous ses avantages. Dans le même temps, le nouveau concept d'Union de l'énergie, qui a été soutenu par les nouveaux dirigeants européens, sans lui donner toutefois de

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

contenu concret, ouvre un débat plus large sur les futurs défis à relever dans le domaine de l'énergie.

Le présent rapport examine l'évolution de la politique énergétique européenne de 2007 à 2014, notamment les développements les plus récents et l'adoption d'un nouveau paquet énergie-climat 2030 de l'UE. Les forces et faiblesses de la politique énergétique européenne sont identifiées et analysées dans le cadre de trente conclusions. Partant de la conclusion que l'actuelle politique énergétique européenne nécessite des mesures supplémentaires, le rapport propose trois objectifs clés à remplir en priorité pour parvenir à une politique énergétique européenne globale. Il émet dix grandes recommandations et suggère des solutions concrètes, des instruments politiques et des cadres institutionnels à mettre en œuvre à court terme dans le cadre du nouveau cycle institutionnel de l'UE. Enfin, il tente d'émettre des idées novatrices et de définir des domaines d'action prioritaires pour créer une Union de l'énergie ambitieuse et source d'inspiration et en faire un pilier de la solidarité entre les États membres au sein de l'Union européenne et au-delà.

1. Évaluation critique des forces et faiblesses de la politique énergétique européenne : 30 constats

Malgré les grands résultats obtenus ces dix dernières années, ils n'ont pas mis fin à la fragmentation du système. Parfois, même les évolutions positives se sont accompagnées de problèmes qui, pour l'essentiel, ne sont pas réglés. L'intégration du marché énergétique européen est loin d'être réalisée. L'UE a toujours du mal à agir collectivement sur la scène internationale. De plus, le regain d'interventions nationales souligne la réticence des États membres à gérer ensemble les défis énergétiques ou à se faire confiance. L'UE n'a pas de gouvernance adaptée pour compenser le manque de coordination et de coopération entre les États membres de l'UE et les parties prenantes. L'UE ne peut orienter directement la recherche et le développement, les investissements, les infrastructures ou les politiques de taxation et de diversification des sources/ressources énergétiques, ce qui lui permettrait d'atteindre ses objectifs en matière de compétitivité, de durabilité et/ou de sécurité d'approvisionnement. Rien ne garantit que l'approche actuelle suffise pour apporter les changements économiques, industriels et sociétaux nécessaires à la transition de l'UE vers une économie sobre en carbone à l'horizon 2030-2050.

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

La politique énergétique de l'UE est désormais à mi-chemin entre des politiques nationales reposant essentiellement sur des considérations nationales et une politique énergétique commune fondée sur des marchés de l'énergie intégrés. La politique énergétique européenne a permis une réelle convergence des 28 systèmes, modèles et cadres législatifs nationaux relatifs à l'énergie, ce qui est unique sur la scène internationale et irréversible au niveau européen. C'est ce dernier aspect qu'il faut renforcer. Les succès passés et les forces actuelles de la politique énergétique européenne illustrent que de grandes choses peuvent être réalisées de façon concrète et pragmatique quand la vision collective, le leadership, la volonté politique et les bons instruments sont réunis. Ainsi, tous les changements positifs qui se sont déjà produits doivent être renforcés afin de soutenir les prochaines mesures à prendre. Les ignorer et faire marche arrière n'est pas une solution.

Constat 1. L'élargissement de l'Union européenne a été et demeure un immense défi

Constat 2. Les marchés de gros fonctionnent

Constat 3. La mobilisation bienvenue de tous les acteurs

Constat 4. Un nouveau modèle de gouvernance semblable à de la co-régulation

Constat 5. La coopération régionale a vu le jour, mais reste *ad hoc* et volontaire

Constat 6. L'intégration progressive des réseaux est visible, mais peut être accélérée

Constat 7. La sécurité de l'approvisionnement en électricité n'est pas encadrée au niveau européen

Constat 8. La sécurité de l'approvisionnement en gaz est encadrée au niveau européen, mais peut être améliorée

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

Constat 9. Les marchés de détail ne fonctionnent pas de manière satisfaisante

Constat 10. L'absence d'une gestion de réponse à la demande efficace

Constat 11. L'organisation du marché de l'électricité nécessite des ajustements

Constat 12. Plusieurs champions nationaux deviennent des acteurs européens et internationaux

Constat 13. Les interventions nationales restent trop obstructionnistes

Constat 14. Le manque de respect des règles est trop fréquent

Constat 15. Manque de transparence, de précision et de contrôle des informations nationales

Constat 16. Une baisse des émissions de gaz à effet de serre comme prévue

Constat 17. Le déploiement des sources d'énergie renouvelables est plus important que prévu, mais il est également plus complexe

Constat 18. L'efficacité énergétique est désormais prise au sérieux, mais reste un objectif sous-développé

Constat 19. D'importants instruments financiers et économiques de l'UE soutiennent la mise en œuvre de la stratégie 2020

Constat 20. Les ambitions internationales de l'UE sur le changement climatique sont revues à la baisse

Constat 21. La compétition sur l'innovation sobre en carbone pourrait être remportée par d'autres

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

Constat 22. La taxation de l'énergie demeure entièrement nationale et n'est pas utilisée pour atteindre les objectifs adoptés au niveau européen

Constat 23. La diversification des sources d'approvisionnement, des filières et des partenaires extérieurs est en cours, mais pas avec suffisamment de détermination

Constat 24. La dimension extérieure du marché intérieur européen de l'énergie prend forme progressivement

Constat 25. L'intégration des pays voisins sur le marché européen progresse lentement

Constat 26. Les relations entre l'UE et la Russie doivent être restaurées

Constat 27. L'intégration de l'énergie dans la politique générale extérieure de l'UE est nécessaire pour avoir un impact

Constat 28. Fragmentation du système

Constat 29. Le risque de naviguer à vue

Constat 30. Une convergence européenne historique des profils et systèmes énergétiques nationaux

2. L'approche technique nécessaire : dix actions immédiates pour la politique énergétique européenne et ses parties prenantes

Le projet à long terme à mener par l'Union de l'énergie ne sera possible que si la politique énergétique européenne est révisée et finalisée à court terme. Si elle est bien gérée, la politique énergétique européenne peut être un instrument puissant, capable d'apporter des réponses pragmatiques et efficaces aux lacunes identifiées. Il existe trois objectifs clés qu'une politique énergétique européenne globale devrait atteindre en priorité. Par ailleurs, dix grandes actions, ainsi que des solutions concrètes, des instruments politiques et des

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

cadres institutionnels doivent être mises en place à court terme, dans le cadre du nouveau cycle institutionnel de l'UE afin de réaliser ces trois objectifs clés.

Le premier consiste à réaliser le marché intérieur de l'électricité et du gaz, qui a atteint un point de non-retour. Fondé sur un cadre réglementaire adapté et des infrastructures interconnectées, le marché intérieur européen de l'énergie demeure le principal outil à la disposition de l'UE pour atteindre simultanément l'ensemble de ses objectifs en matière d'énergie.

Le second vise à profiter des avantages de la dimension extérieure du marché intérieur européen de l'énergie. Les États membres et les opérateurs européens ne peuvent plus traiter avec des pays tiers sans tenir compte de la dimension et des valeurs communes du marché intérieur. Il faut désormais adopter une approche européenne dans certains domaines stratégiques, pour s'assurer non seulement que les accords bilatéraux conclus par les États membres, à titre individuel, et les entreprises avec des fournisseurs et des pays de transit profitent au marché européen dans son ensemble, mais également qu'aucun(e) pays tiers/entreprise ne puisse menacer les actifs et les infrastructures clés de l'UE dans le domaine de l'énergie ou procéder à des baisses ciblées de l'approvisionnement énergétique.

Le troisième consiste à renforcer la gouvernance de la politique énergétique européenne, qui doit reposer sur un espace réglementaire européen concernant l'énergie qui soit solide, cohérent, stable et moderne, et régi par des institutions communes capables de fournir des solutions efficaces. Concrètement, l'UE doit concevoir les outils adaptés pour renforcer l'interaction entre les acteurs et les domaines d'actions, dans un cadre de gouvernance européen cohérent.

Par ailleurs, dix grandes actions, ainsi que des solutions concrètes, des instruments politiques et des cadres institutionnels doivent être mis en place à court terme, dans le cadre du nouveau cycle institutionnel de l'UE. Certaines mesures proposées sont nouvelles. D'autres sont une rationalisation *post hoc* du système en place et des lacunes actuelles. Toutes ces actions doivent permettre à l'UE de renforcer l'intégration dans le domaine de l'énergie.

Action 1. Un cadre réglementaire de l'UE crédible et stable en vue de la pleine intégration du marché intérieur européen de l'énergie

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

Action 2. Un cadre européen pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité et en gaz

Action 3. Renforcer les pouvoirs des acteurs européens clés

Action 4. Une coopération renforcée entre les États membres au niveau régional

Action 5. Veiller à la conformité des accords intergouvernementaux avec le marché intérieur européen de l'énergie

Action 6. Progresser sur la voie d'un marché de l'énergie pan-européen avec l'UE et ses voisins du Sud et de l'Est

Action 7. Un leadership et une autorité plus prononcés de la part de la Commission européenne

Action 8. Une transparence, un suivi et une consolidation accrus pour mieux légiférer

Action 9. La poursuite de l'intégration de l'énergie dans des politiques européennes plus générales

Action 10. Leçons des succès passés : apprendre des éléments essentiels à l'origine des forces de l'UE dans le domaine de l'énergie

3. Stimuler le projet européen : l'Union de l'énergie

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. Concrètement, l'Union de l'énergie peut constituer un projet européen visionnaire pour tous, à deux conditions. Elle doit être tangible : les discours et déclarations, s'ils ne sont pas suivis d'actions, ne suffiront pas à répondre aux préoccupations des citoyens et à la nécessité d'un projet politique commun pour l'énergie. Elle doit être inclusive et interactive : l'Union de l'énergie doit créer un contexte économique durable et inclusif, qui génère des bénéfices et du bien-être

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

social pour tous. Une Union de l'énergie résiliente impliquera également les Européens dans une nouvelle stratégie visant à défendre les intérêts partagés et à promouvoir des valeurs communes dans les affaires énergétiques mondiales.

Il n'y aura pas d'arme secrète apportant une réponse unique à ce défi exceptionnel et aux objectifs correspondants de compétitivité, de développement durable, de sécurité d'approvisionnement ou d'efficacité énergétique. Dans ce contexte, les futurs facteurs de changement de l'Union de l'énergie dans le cadre de la transition énergétique devraient être (i) le développement économique durable, (ii) la solidarité et l'inclusion, et (iii) l'action stratégique mondiale et la résilience. Concrètement, la future Union de l'énergie devrait reposer sur dix grands piliers. Ces trois objectifs clés et dix piliers concernant les actions prioritaires de l'Union de l'énergie au cours des 5 prochaines années du cycle institutionnel de l'UE provoqueront des changements décisifs, qui ouvriront la voie au renforcement de l'intégration, de la concurrence, de la coopération et de la solidarité dans le domaine de l'énergie, tant au sein de l'UE qu'en dehors de ses frontières.

- Pilier 1.** Un nouveau modèle de croissance économique - Passer de l'approvisionnement à la demande
- Pilier 2.** Une stratégie industrielle pour l'énergie stimulée par l'innovation
- Pilier 3.** Investir dans l'éducation sur les défis et les comportements autour de la transition énergétique
- Pilier 4.** Une politique sociale de l'énergie
- Pilier 5.** Un nouveau modèle de gouvernance donnant lieu à l'état de l'Union de l'énergie
- Pilier 6.** L'unité dans la diversité - L'optimisation européenne des ressources et des infrastructures
- Pilier 7.** Une politique commerciale dans le domaine de l'énergie en vue de la défense et de la promotion des intérêts économiques durables de l'UE hors des frontières de l'Union

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

- Pilier 8.** Des partenariats public-privé européens pour la coopération et le développement dans le domaine de l'énergie sobre en carbone
- Pilier 9.** Une diplomatie européenne de l'énergie - Un seul message à voix multiples
- Pilier 10.** Une Agence européenne de l'information sur l'énergie et le climat : une plateforme commune pour une analyse, une compréhension et une réflexion communes

Conclusion

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, 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 l'ouverture d'esprit et du courage indispensables pour développer cette nouvelle vision collective autour de la transition énergétique en Europe et dans le monde.

Le prochain cycle institutionnel européen devra permettre l'adoption et la mise en œuvre d'instruments contraignants, qui reflètent les nouvelles réalités et les nouveaux besoins de la politique énergétique de l'UE et de ses États membres; cette évolution ouvrira la voie à une politique énergétique européenne chaque jour plus nécessaire et permettra, dans le même temps, de définir une vision commune et une approche collective au sujet de son importance, de son ampleur et des instruments à concevoir, en vertu du concept à valeur ajoutée qu'est l'Union de l'énergie.

L'Union de l'énergie et la politique énergétique européenne ont un objectif commun : promouvoir l'intégration des marchés de l'énergie pour le bienfait des citoyens en Europe et au-delà. Se libérer de l'insécurité énergétique réduit les risques de conflit. La paix est le fondement de l'Europe. L'humanité est à la croisée des chemins. Il est essentiel de créer dès maintenant l'Union de l'énergie pour le long terme.