

**Confrontations Europe – Groupe Climat & Energie**

Séminaire du 28 Septembre 2017

**PAQUET ENERGIE PROPRE POUR TOUS : QUELLE GOUVERNANCE ?**

La présente note résume les apports des cinq intervenant-e-s :

- **M. Pierre-Jean COULON**, Président de la section TEN, Comité Economique et Social Européen
- **M. Ignacio PEREZ-CALDENTEY**, Unité Coordination de la politique énergétique, DG Energy, Commission Européenne
- **Mme Florie GONSOLIN**, Manager Energie & Climat, CEFIC
- **M. Michel MATHEU**, Directeur du pôle Stratégie UE, EDF
- **M. Carlos ZORRINHO**, député au Parlement Européen, rapporteur fictif groupe S&D

**INTRODUCTION**

Dans le Paquet "Energie Propre Pour Tous", la Commission Européenne propose deux objectifs contraignants à l'échelle de l'UE : une amélioration d'au moins 30 % de l'efficacité énergétique et une part des énergies renouvelables portée à au moins 27 %. Pour s'assurer que tous les Etats contribuent à l'effort collectif, la Commission a prévu un règlement Gouvernance très détaillé, demandant à chaque Etat d'établir un plan national énergie & climat sur 10 ans (2021-2030) et de fixer des trajectoires linéaires de progression pour chaque objectif. Les projets de plan sont soumis à la Commission, qui formule des recommandations pour les amender si elle l'estime nécessaire. Les engagements demandés aux Etats et le pouvoir de contrôle souhaité par la Commission aboutissent de fait à rendre contraignants l'ensemble des objectifs au niveau de chaque Etat.

**Quelle pertinence de cette stratégie et de cette méthode de gouvernance choisies par la Commission pour remplir les différents objectifs du paquet Energie Propre ?**

Le séminaire du 28 Septembre 2017 a porté sur les détails du règlement gouvernance, avec une attention particulière accordée aux objectifs et aux plans climat nationaux, et aura éclairé les impacts de ces mesures sur les politiques énergétiques existantes, et sur différents secteurs industriels.

**LA PERSPECTIVE DES LEGISLATEURS EUROPÉEN :**

**LA COMMISSION ET LE PARLEMENT EN FAVEUR D'UNE GOUVERNANCE « FORTE »**

**Une gouvernance solide pour soutenir les ambitions climatiques européennes**

La proposition de règlement Gouvernance de la Commission Européenne vise à plusieurs objectifs :

- Simplifier et intégrer les plans énergie et climat ainsi que les obligations de déclaration et de suivi existantes, et réduire le fardeau administratif pour les Etats-Membres
- Assurer la cohérence entre les différents textes du Paquet Energie Propre, qui comprend toute une série de mesures relatives à l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables etc.

- Au-delà d'une simplification administrative, assurer la réalisation collective par l'UE des objectifs 2030 pour le climat, compatibles avec les engagements pris dans l'Accord de Paris en 2015.

Ce cadre général repose sur les plans nationaux intégrés climat & énergie, clés de voûte de la proposition de la Commission, que chaque Etat devra établir pour une période de 10 ans (2021-2030). La plupart des Etats possèdent déjà des dispositifs similaires. Le projet de Gouvernance vise à les simplifier et à les uniformiser, avec pour objectif de faire de ces plans des outils de promotion et de soutien des initiatives régionales et locales, en incluant les différentes parties prenantes dans leur préparation. Comme en témoigne l'ampleur du Paquet (il s'agit de l'initiative la plus importante prise par la Commission en matière d'énergie), les enjeux ici sont conséquents : pour la Commission, sans un système de gouvernance solide, les différents éléments du Paquet seront compromis. A terme, c'est la vision de l'UE pour l'énergie et le climat qui sera sérieusement mise à mal. Un système robuste est donc nécessaire pour soutenir les ambitions climatiques européennes. Cela apparaît également essentiel pour apporter la transparence et la stabilité nécessaire aux investissements. Cette vision est également partagée par le Parlement européen, qui souligne que cette approche de gouvernance est cruciale non seulement pour le secteur de l'énergie mais aussi pour la transition énergétique dans la société, la révolution numérique, les consommateurs, et la compétitivité des industries. Mais qu'entend-on exactement par « gouvernance solide » ?

### **Un cadre de gouvernance très (trop ?) rigide**

L'approche prise par la Commission semble être celle d'une gouvernance rigide basée sur une évaluation individuelle de chaque Etat. Les plans nationaux énergie & climat, associés à la possibilité pour la Commission de formuler des recommandations aux Etats sur le contenu de ces plans, constituent les principaux instruments de gouvernance prévus par le règlement. Bien que la Commission insiste sur le fait que ses recommandations ne seront pas de nature obligatoire, le projet de règlement prévoit bien que les Etats Membres seront tenus de les respecter et de les appliquer (article 28). Ainsi, ces recommandations sont *de facto* - plutôt que *de jure* - contraignantes pour les Etats-Membres. Par effet de ricochet, la Commission convertit donc des indicateurs européens en objectifs nationaux contraignants, allant ainsi à contre-courant de la volonté exprimée par les Etats lors du Conseil Européen des 23 et 24 Octobre 2014 et expressément rappelée à l'issue du Conseil des Ministres en charge de l'énergie du 26 Novembre 2015. Le caractère contraignant apparaît par exemple dans le fait que le manquement à l'objectif national concernant les sources renouvelables pourra donner lieu à des pénalités financières (article 27, 4<sup>ème</sup> alinéa de la proposition de règlement sur la gouvernance).

Si l'approche de la Commission de vouloir empêcher tout phénomène de « free-riding » (comportement de "passager clandestin") parmi les Etats-Membres est tout à fait louable, le cadre de gouvernance dessiné par cette proposition de règlement semble être bien trop rigide. Une gouvernance efficace ne devrait-elle pas permettre de prendre en compte l'ensemble des objectifs du Paquet Energie Propre pour tous ? Ces derniers sont multiples : réduction des émissions de carbone, amélioration de l'efficacité énergétique, de la sécurité d'approvisionnement, de la compétitivité, de la protection des consommateurs, réduction de la pauvreté énergétique etc. L'approche de la Commission ne permet pas d'intégrer ces différentes dimensions, ni de prendre en compte des facteurs externes impactant la trajectoire de développement tels que le progrès technologique ou la situation économique. De plus, la possibilité de sanctionner les Etats Membres qui ne parviendraient pas à atteindre leurs objectifs nationaux, même si l'UE dans son ensemble atteignait l'objectif européen, est peu compréhensible.

Ces interrogations semblent d'autant plus aigües que le Parlement Européen soutient aussi une approche de gouvernance très rigide. Au sein de la commission ITRE chargée de présenter un rapport parlementaire sur le dossier, un consensus semble en effet se dessiner sur la nécessité d'appliquer des objectifs explicitement contraignants au niveau national. Mais le Parlement ne souhaite pas s'arrêter là, et des propositions visant à établir des objectifs encore plus élevés que ceux proposés par la Commission en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables et d'interconnections, ont été déposés. Ainsi, le rapport provisoire présenté en Juin 2017 propose d'inclure au sein de ce texte un objectif de 45% pour les énergies renouvelables, et de 40% pour l'efficacité énergétique. La Commission a pourtant bien exprimé sa réticence

à de telles velléités, indiquant que la proposition de Gouvernance n'était pas le texte approprié pour une discussion sur ces objectifs, qui ne devaient être traités qu'au sein de leur projet législatif respectifs.

### **LA PERSPECTIVE DES ACTEURS INDUSTRIELS (CONSOMMATEURS ET PRODUCTEURS) : DES IMPACTS SOUS-ESTIMÉS**

S'ils approuvent la philosophie générale du texte Gouvernance, certains représentants des producteurs d'électricité et de l'industrie à forte intensité électrique ont indiqué que les conséquences de ce projet leur semblaient avoir été sous-estimées par la Commission, et ont formulé plusieurs recommandations.

#### **Une approche de gouvernance trop restrictive qui manque de pragmatisme**

Le texte soulève certaines inquiétudes de l'industrie à forte intensité énergétique, qui a noté les points suivants :

- Dans la mesure du possible, une approche sectorielle doit être adoptée tout au long du processus de formulation des plans nationaux, et il est préférable de ne pas imposer de solutions aux Etats-Membres mais de privilégier un dialogue constant avec la Commission en cas de manquement au sein des plans nationaux climat et énergie. Tout en approuvant la nécessité d'une gouvernance robuste, davantage d'espace devrait être laissé à la flexibilité, notamment sur l'efficacité énergétique. Sur ce dernier point, l'objectif aboutit à fixer un plafond au volume d'énergie qui peut être consommé dans l'ensemble de l'UE, ce qui est problématique puisque cela ne permet pas de prendre en compte les variations de l'activité économique. Plus que le niveau de ces objectifs, c'est bien la méthode utilisée pour les établir qui importe.
- La dimension compétitivité n'est pas suffisamment prise en compte dans la proposition de la Commission. Pour le secteur de la chimie, garantir la compétitivité des industries européennes est un des facteurs clés qui déterminera le succès de l'Union de l'Énergie, et à l'inverse, ignorer ces défis ne sera que contre-productif. La question de la compétitivité ne se limite pas aux domaines de la recherche et de l'innovation, comme cela est pourtant présenté dans la proposition de la Commission. Il est primordial lors de l'évaluation des progrès réalisés au sein de l'Union de l'Énergie qu'une attention particulière soit accordée aux conséquences inattendues que pourraient avoir certaines mesures sur l'industrie. Il est crucial d'évaluer ces défis à travers l'optique de la compétitivité, sous peine de mener la stratégie européenne à l'échec et de conduire à la délocalisation de la production hors d'Europe.
- La transition vers une économie basse en carbone représente à la fois une opportunité et un défi pour ces industries. Une opportunité avec l'ouverture de nouveaux marchés ; par exemple le secteur de la construction aura des besoins énormes pour améliorer la performance énergétique des bâtiments. Une part constamment croissante d'énergies renouvelables intégrant les réseaux implique aussi de nouveaux besoins en stockage d'énergie, une demande à laquelle une industrie telle que la chimie pourra répondre. Mais cette transition représente également un défi considérable pour les industries intensives en énergie. Pour réduire significativement ses émissions de gaz à effet de serre, le secteur de la chimie devra pouvoir accéder à une énergie peu chère et peu émettrice, incluant les énergies renouvelables. Il est estimé que pour devenir neutre en 2050, cette industrie pourra nécessiter jusqu'à 4 900 TWh d'électricité à faible teneur en carbone, ce qui représente 140% des volumes disponibles anticipés en 2050. Consommations d'énergie et émissions de gaz à effet de serre ne sont pas nécessairement corrélées, puisqu'afin de réduire leurs émissions, les industries devront évoluer vers une électrification massive.

## Les interactions entre politiques énergétiques et climatiques négligées

La question du chevauchement des politiques énergétiques et climatiques européennes est prise très au sérieux par les producteurs d'énergie. L'UE a construit sa politique énergétique et climatique sur la logique du marché, ce qui était une bonne approche dès lors que les marchés permettent la rentabilité des opérations. Actuellement, les marchés ne parviennent pas à émettre des signaux de prix significatifs car ces derniers s'établissent de manière artificielle, ce qui empêche les compagnies du secteur électrique d'investir, et qui, paradoxalement, favorise les technologies émettrices de carbone en leur accordant un avantage compétitif. Le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> s'élève à 7 euros, alors qu'un prix d'environ 25-30 euros minimum est nécessaire pour enclencher une évolution au sein du secteur électrique. Faute de signal-prix, les politiques publiques se dirigent vers des mesures de contrôle, qui sont plus coûteuses. En Allemagne, le plan climat mis en place a ainsi multiplié par sept le coût de l'énergie par rapport aux prix du marché. Cela nous éloigne du principe du « pollueur-payeur », et il en résulte un accroissement global du coût de la décarbonation. A l'heure actuelle, la demande de droits d'émissions est en pleine contraction puisqu'une importante partie des réductions d'émissions est opérée par l'intermédiaire de ce chevauchement de politiques. Les politiques en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables ne sont pas les seules responsables, il s'agit aussi par exemple des politiques nationales visant à fermer les centrales à énergie fossile, etc.

De fait, le système ETS est exposé à une double menace qui peut le mener à sa perte :

1. La première menace est un problème de court terme ; si les paramètres ne sont pas changés, nous continuerons à observer des prix avoisinant zéro, ce qui mènera inévitablement à une mort politique du système ETS.
2. La deuxième menace appartient au domaine du long-terme ; même lorsque nous observons une tendance à l'augmentation des prix du carbone, celle-ci n'est pas suffisamment rapide pour encourager les investissements dans des technologies moins émettrices. En conséquence, pour une partie de l'industrie, un prix du carbone majoré conduirait à des coûts de production plus élevés. Pour maintenir la position compétitive de l'industrie européenne, il est donc nécessaire de garantir la compensation complète des coûts directs (par attribution de quotas gratuits) et des coûts indirects (ceux qui résultent d'un prix plus élevé de l'électricité).

Sans qu'il soit possible de supprimer toute interférente, l'impact sur le marché ETS des mesures proposées dans le Paquet Energie Propre doit être mieux intégré. Le calendrier européen n'a pas été favorable à une telle prise en compte, puisque le processus législatif lié au Paquet, qui contient un certain nombre de mesures impactant directement le système ETS, a été présenté bien après la réforme de ce dernier, avec un effet rétroactif. Ce processus n'est cependant pas encore achevé, et il reste une opportunité de corriger le tir.