

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ° L É G I S L A T U R E

Communication

Mercredi 27 mai 2015
16 h 30

Commission des affaires européennes

Communication de M^{me} Nathalie Chabanne, M. Jacques Cresta, M. Laurent Kalinowski et M. André Schneider sur le cadre stratégique pour une Union de l'énergie proposé par la Commission européenne (COM(2015) 80 final)



**COMMUNICATION SUR LE CADRE STRATEGIQUE
PROPOSE PAR LA COMMISSION EUROPEENNE
POUR UNE UNION DE L'ENERGIE**

de Mme Nathalie CHABANNE, MM. Jacques CRESTA,
Laurent KALINOWSKI et André SCHNEIDER

*Communication de la commission au parlement européen, au
conseil, au comité économique et social européen, au comité
des régions et à la Banque européenne d'investissement
Com (2015)80 final*

Réunion de commission du 27 mai 2015

Comme vous le savez, l'une des grandes priorités du mandat de la nouvelle Commission européenne présidée par Jean-Claude Juncker est de bâtir l'Union de l'énergie afin de fournir à l'Europe un approvisionnement sûr, durable et compétitif. Le second paquet énergie climat adopté en octobre 2014 a été précédé d'une stratégie européenne de sécurité énergétique conclue en mai, et d'une communication sur l'efficacité énergétique en juillet. La stratégie dévoilée en février 2015 est donc déjà l'aboutissement d'un travail de diagnostic réalisé en amont par les institutions européennes, et a présenté à la fois les grandes lignes de l'action à envisager ainsi qu'un calendrier prévisionnel.

Notre groupe de travail, après avoir réalisé des auditions à Bruxelles en janvier et entendu de nombreux experts, notamment à l'occasion de la table-ronde sur l'Union de l'énergie organisée dans notre Commission le 14 avril, a donc souhaité présenter un point d'étape sur les avancées de l'Union de l'énergie. L'actualité du sujet nous semblait en effet appeler à une prise de position de la Commission. Il s'agit d'abord ici de rappeler les contraintes géopolitiques du marché mondial de l'énergie, qui pèsent dans la définition des buts et des moyens de la future Union de l'énergie. Mais cette Union de l'énergie s'appuie également sur des précédents européens, dont nous pensons qu'elle cherche à en dépasser les défauts et les contradictions internes. Cette communication vise enfin à souligner

les marges d'amélioration qui subsistent dans la mise en œuvre de cette Union, et à attirer l'attention sur des points, qui selon notre groupe de travail, gagneraient à être clarifiés dans le projet européen tel qu'il est présenté.

L'Union de l'énergie nous apparaît comme un projet intéressant, porteur de nombreux développements positifs pour assurer une meilleure sécurité énergétique en Europe, créer un nouvel élan industriel avec de nouveaux investissements et un projet susceptible de renforcer la compétitivité européenne. Une Union de l'énergie ne peut en outre que renforcer la capacité européenne à atteindre ses objectifs en matière environnementale. Mais on ne peut manquer d'observer que ce sont bien les futurs développements concrets qui donneront à cette Union de l'énergie sa véritable orientation : à ce titre, le projet gagnerait à être plus précis sur de nombreux points, et à étayer plus solidement ses modalités de réalisation.

La proposition de conclusions européennes qui accompagne cette communication vise donc à encourager la poursuite des efforts vers une Union de l'énergie plus concrète tout en attirant l'attention sur les nécessaires précisions à donner quant aux moyens financiers qui lui seront alloués et la gouvernance qu'elle entend instituer.

A. LE CONTEXTE MONDIAL DE LA GEOPOLITIQUE DE L'ENERGIE A INTRODUIT CES DERNIERES ANNEES DE NOUVEAUX DEFIS QUI APPELLENT A LA CONSTITUTION D'UNE UNION DE L'ENERGIE PLUS SOLIDAIRE

1. La concentration des ressources et la dépendance européenne ont rendu plus sensible la problématique de la sécurité de l'approvisionnement, dans un contexte d'accroissement de la demande mondiale

La dépendance européenne aux sources extérieures d'énergie n'est pas nouvelle, mais la situation ne va pas en s'améliorant. Aujourd'hui, l'Union européenne importe près de 53 % de son approvisionnement énergétique, ce qui représente une facture annuelle de près de 400 milliards d'euros, soit plus d'un milliard par jour. Cela représente aussi 20 % du total des importations de l'Union. Comme l'indique la Commission européenne, dans le détail l'Union européenne importe en effet 90 % de son pétrole brut, 66 % de son gaz naturel, 42 % de son charbon et 40 % de son uranium. Cette situation de dépendance préoccupante a amené la Commission à dessiner une nouvelle stratégie pour la sécurité énergétique en mai 2014, qui proposait des éléments de solutions structurelles que l'on peut retrouver dans la stratégie pour une Union de l'énergie de février 2015.

Il s'agit de l'amélioration de l'efficacité énergétique, de la diversification des sources d'approvisionnement et de l'encouragement au développement de sources d'énergies autochtones, entre autres. Cette stratégie comportait également des mesures de plus court terme visant à assurer que l'Union n'aurait pas à souffrir

de pénurie d'énergie lors de l'hiver 2015. En effet, en vertu de cette communication de la Commission, des simulations ont été réalisées durant l'été 2014 pour évaluer les conséquences de ruptures d'approvisionnement totales ou partielles en gaz d'origine russe pour une grande partie des États européens (38) et tous les États de l'Union.

Les conclusions de ces tests ont montré la nécessité d'accroître la solidarité entre les États membres, notamment en renforçant les interconnexions et en permettant les flux rebours, et d'améliorer les mécanismes d'urgence. Ce risque dans la fiabilité de l'approvisionnement, qui fait de la sécurité énergétique l'un des grands enjeux de l'Union de l'énergie, est particulièrement prégnant depuis les crises à répétition de l'approvisionnement en gaz russe en Ukraine (2006, 2009, 2014). La relation avec la Russie est perçue différemment par les pays européens : les pays de l'ancien bloc soviétique sont très dépendants du gaz russe, et souhaitent se défaire de cette dépendance ; les pays d'Europe de l'Ouest le sont moins. Six États-membres dépendent de l'unique fournisseur russe pour le gaz (la Lituanie, la Lettonie et la Slovaquie sont les plus dépendantes globalement de la Russie), tandis que trois États-membres (Estonie, Lettonie et Lituanie) dépendent d'un opérateur extérieur unique pour la gestion et l'équilibrage de leur réseau d'électricité. La sécurité énergétique est donc un problème de première importance dans l'Union.

La question de la sécurité énergétique de l'Union s'inscrit également dans un mouvement de hausse mondiale de la demande d'énergie. Celle-ci devrait augmenter de 27 % d'ici à 2030 et profondément bouleverser l'approvisionnement énergétique et les flux commerciaux mondiaux. Cette hausse de la demande est principalement le fait des pays en développement. La consommation énergétique mondiale primaire est passée de 5,5 à 13,1 milliards de tep (tonne d'équivalent pétrole) entre 1971 et 2011, soit une croissance annuelle moyenne de 2,2 %. Sa croissance a été continue depuis quarante ans.

En raison du dynamisme démographique mondial (la population mondiale passera de sept milliards en 2010 à 9 milliards en 2050), les scénarios énergétiques de l'Agence internationale de l'énergie prévoient systématiquement une hausse soutenue de la demande énergétique dans l'avenir. Or, les ressources énergétiques sont doublement concentrées. D'une part, entre un nombre relativement restreint de grands fournisseurs qui peuvent utiliser l'énergie comme un outil d'influence sur la scène internationale. La demande est elle-même très concentrée entre différents types de ressources énergétiques encore peu diversifiées : près de 80 % de la demande énergétique mondiale porte encore sur les énergies fossiles, aux réserves limitées. Dans ces conditions, l'Union européenne a tout intérêt à s'affirmer unie et puissante sur le marché mondial de l'énergie. Elle pourra ainsi se positionner comme un acteur incontournable et « faiseur de prix » face à des fournisseurs qui peuvent, eux aussi, se trouver souvent dans une situation de dépendances des revenus liés à l'export d'énergie.

2. La compétitivité européenne a souffert du développement des sources d'énergie non conventionnelles moins chères

L'Union de l'énergie ne se veut pas seulement un instrument de sécurité énergétique pour l'Union européenne, mais bien un nouveau projet industriel susceptible de renforcer le secteur de l'énergie, notamment par des investissements basés sur de meilleures synergies entre les États membres. En achevant le marché intérieur et en développant de meilleures interconnexions, l'Union de l'énergie est un vecteur d'amélioration de la compétitivité de l'économie européenne, qui peine à se redresser depuis la crise de 2008.

Cette initiative doit en outre s'inscrire dans le contexte de la véritable révolution énergétique que constitue le développement des gaz et pétroles dits "non conventionnels" (du fait de leur méthode d'extraction) aux États-Unis et au Canada. Les prix de gros de l'électricité en Europe sont 30 % plus élevés qu'aux États-Unis et les prix de gros du gaz, plus de deux fois plus élevés. Jusqu'à présent, la stratégie européenne de l'énergie n'a pas montré une capacité d'adaptation suffisante aux changements intervenus dans le contexte mondial : l'exploitation du gaz et du pétrole de schiste, la catastrophe de Fukushima ont profondément transformé le rapport des citoyens à l'énergie et l'acceptabilité de certaines méthodes d'exploitation ou d'extraction des ressources reste encore en discussion. Mais l'Union européenne doit avoir ces débats de façon plus concertée, de façon à ne plus simplement subir ces évolutions. Le respect des mix énergétiques nationaux ne doit pour autant pas empêcher d'avancer ensemble pour restaurer la compétitivité européenne et faire progresser l'innovation et la recherche.

3. L'urgence du changement climatique plaide pour un modèle de développement moins dépendant des énergies fossiles

L'Union de l'énergie a enfin pour dimension fondamentale de permettre la transition énergétique coordonnée des États-membres vers un modèle de développement plus respectueux de l'environnement et conforme aux objectifs affirmés dans le cadre de la communication appelée « second paquet énergie-climat » de 2014. L'Union a toujours été aux avant-postes de la lutte contre le réchauffement climatique, et pour conserver ce niveau d'ambition, l'Union de l'énergie lui permettra de s'appuyer sur le progrès des énergies renouvelables, une meilleure efficacité énergétique et sur de nouveaux efforts en matière de recherche et de développement.

La stratégie pour une Union de l'énergie a été dévoilée dans la même séquence que la contribution européenne en termes d'engagements pour la conférence climatique de Paris. Il y a donc là une volonté de lier ces deux dimensions de façon intrinsèque, tout en valorisant la dimension créatrice d'emplois et de croissance que revêt la transition énergétique.

B. L'UNION DE L'ENERGIE VISE À DONNER UN PROJET COHERENT A UNE POLITIQUE DE L'ENERGIE EUROPÉENNE LONGTEMPS TRAVERSÉE D'OBJECTIFS CONTRADICTOIRES

1. Un projet annoncé par une importance nouvelle donnée à l'énergie depuis le traité de Lisbonne, pour aller plus loin que le premier paquet énergie-climat et achever le marché intérieur

Le traité de Lisbonne (article 194 TFUE) a entériné l'émergence d'une politique énergétique autonome au niveau européen. Alors que l'Union européenne intervenait auparavant dans ce domaine par le biais de la clause de flexibilité prévue à l'article 308 TCE, et donc à l'unanimité, l'énergie figure désormais à part entière dans la catégorie des compétences partagées entre l'UE et les Etats membres (article 4).

Selon l'article 194 TFUE, la politique européenne de l'énergie vise en particulier à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ; à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ; à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Ce sont ces objectifs qui ont guidé l'élaboration du cadre stratégique pour une Union de l'énergie.

Malgré les trois « paquets énergie » de 1997, 2003 et 2007, la libéralisation du marché était incomplète, empêchant la concurrence de s'exercer tout à fait librement et de faire baisser les coûts. En dépit des nombreux appels à achever le marché intérieur de l'énergie pour 2014, l'objectif n'avait pas été rempli et le cloisonnement national persistait. D'abord présent en matière réglementaire, le cloisonnement est également physique, avec des objectifs d'interconnexion matérielle non atteints qui laissent subsister des « îlots énergétiques » (notamment les pays baltes et la péninsule ibérique). Ces îlots énergétiques empêchent souvent une meilleure circulation de l'énergie entre les pays et la concurrence entre un opérateur national bien installé et de nouveaux entrants qui viendraient par exemple des pays européens limitrophes.

L'Union européenne a adopté en 2008 le « Paquet Énergie Climat » qui décline, par secteur et par État membre, les trois objectifs, contraignants, à atteindre à l'horizon 2020 :

- porter à 20 % la part de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans la consommation énergétique finale. La directive de 2009 relative à la promotion de l'utilisation des énergies renouvelables fixe les modalités de calcul de ce ratio et les moyens nécessaires à l'atteinte de l'objectif ;

- réduire de 20 % les émissions de GES par rapport à 1990. Cet objectif se décline en deux sous-objectifs : une réduction de 21 % par rapport à 2005 des émissions de GES des secteurs soumis à quotas CO₂, et une diminution de 10 %

par rapport à 2005 des GES des secteurs non soumis à quotas (bâtiment, transport, agriculture, etc.) ;

- réduire de 20 % la consommation énergétique européenne par rapport à la consommation tendancielle. Dans ce cadre global, les États membres se sont engagés à respecter deux directives :

* la directive de 2006 relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques (ESD) qui impose aux États membres un objectif de diminution des consommations énergétique, en 2016, par rapport à la consommation tendancielle. La directive impose aussi à chaque État de réaliser un plan national d'actions en faveur de l'efficacité énergétique ;

* la directive de 2012 relative à l'efficacité énergétique qui fixe un objectif contraignant de réduction de 1,5 % par an de l'ensemble des ventes d'énergies hors transport ainsi qu'un objectif de 3 % de rénovation annuelle des bâtiments de chaque État membre.

2. Les grands objectifs du Conseil pour le second paquet énergie climat

En termes environnementaux, il s'agissait également de donner une nouvelle impulsion à la volonté européenne de lutter contre le réchauffement climatique en encourageant le développement d'un modèle de croissance plus sobre et plus équilibré. Le contexte mondial et européen avait de plus rapidement évolué, et était désormais marqué par « l'incertitude des cadres réglementaires, le manque de prévisibilité pour investir dans des technologies sobres en carbone, la hausse des prix, la dépendance extérieure et l'inquiétude croissante au sujet d'une perte de compétitivité », comme le souligne le rapport de l'Institut Delors¹.

L'Union européenne a donc fixé, avec le second paquet énergie-climat (accord du Conseil européen d'octobre 2014), quatre objectifs chiffrés pour 2030 : réduire ses émissions de CO₂ d'au moins 40 % par rapport à 1990 (voir politique européenne de l'environnement) ; atteindre une part d'au moins 27 % d'énergies renouvelables dans l'énergie consommée ; améliorer l'efficacité énergétique de 27 % ; atteindre 15 % d'interconnexion des réseaux énergétiques européens.

Cet accord a fixé le cadre à moyen terme des objectifs énergétiques de l'Union au regard d'exigences environnementales un an avant la conférence sur le climat de Paris. La volonté d'une réussite de cette conférence climatique pour obtenir un accord juridiquement contraignant et le plus large possible a contribué à créer un climat propice aux avancées. La Commission des affaires européennes avait d'ailleurs souligné dans une proposition de résolution européenne² son soutien à ces objectifs, mais estimé qu'ils auraient pu être plus ambitieux et que

¹ *De la communauté européenne de l'énergie à l'Union de l'énergie*, Sami Andoura et Jean-Arnold Vilnois, Institut Delors, janvier 2015.

² *Résolution européenne n°418 de M. Arnaud Leroy sur le second paquet énergie-climat définitivement adoptée le 7 novembre 2014.*

des précisions s'avéraient indispensables quant à leur mise en œuvre future. Ainsi, certains États-membres ont-ils pu regretter le caractère non contraignant des objectifs de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique, qui constituait un recul par rapport aux objectifs du premier paquet énergie-climat. Il est vrai que la communication du Conseil constituait un texte de compromis entre des groupes de pays aux intérêts très divergents. Pour les pays du groupe de Višegrad (la Hongrie, la Pologne, la République tchèque, et la Slovaquie), la priorité devait aller à l'indépendance énergétique et au développement économique, encore largement dépendant des hydrocarbures.

Comme le souligne Jacques Delors dans la préface du rapport sur l'Union de l'énergie de sa fondation : « *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* ». Cela expliquerait, toujours selon lui, que « *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* ».

Ces critiques s'ajoutent à celles faites de l'application de la politique énergétique de l'Europe avant l'arrivée de la nouvelle Commission Juncker, quant à la cohérence des politiques de l'énergie et du climat, la seconde ayant subi une certaine marginalisation. D'autre part, le marché intérieur n'était pour autant pas achevé à l'échéance fixée de 2014. Ces raisons de cohérence, de nécessité stratégique, économique et environnementale ont amené la Commission du Président Juncker à afficher une ambition renouvelée quant à ce domaine d'action de l'Union.

C. L'UNION DE L'ÉNERGIE PROPOSE DE REELS PROGRES

1. L'Union de l'énergie constitue un véritable projet politique réconciliant les différentes dimensions économiques, stratégiques et environnementales tout en proposant un calendrier précis

L'Union de l'énergie est affirmée par la Commission Juncker comme l'une des grandes priorités de la mandature. Conçue comme un véritable projet politique, elle doit fournir une orientation cohérente à l'action concertée des États-membres à moyen terme. Elle doit également créer des solutions aux problématiques énergétiques les plus urgentes, mais aussi les plus drastiques, qui pourraient toucher l'Union, comme les ruptures d'approvisionnement, dont les risques sont apparus comme plus visibles depuis la crise ukrainienne. La dimension environnementale, pour répondre au défi du changement climatique, n'est pas oubliée, puisqu'il s'agit de promouvoir in fine un véritable changement de

modèle de développement, plus sobre en énergie et plus efficace. Pour la première fois, l'efficacité énergétique, l'énergie non dépensée, est en effet conçue comme une source d'énergie à part entière. Le changement intervenu dans l'importance accordée à la politique énergétique par la nouvelle Commission Juncker est sensible dans l'attribution d'une vice-présidence dédiée à l'Union de l'énergie, et assurée par Maroš Šefčovič, qui dispose déjà d'une grande expérience du fonctionnement de la Commission et des institutions européennes, puisqu'il occupait lors de la mandature précédente le poste de vice-président, chargé des relations inter-institutionnelles et de l'administration.

Le caractère novateur de l'Union de l'énergie tient également à sa perspective en rupture avec la politique européenne de l'énergie, jusqu'à présent essentiellement envisagée à partir de l'offre et des grands acteurs du secteur. Le projet présenté par la Commission met la demande d'énergie et les préoccupations des citoyens plus en avant, et part de celles-ci pour tenter de définir les politiques qui seraient les plus adaptées : il faut saluer ce développement favorable. Un autre élément positif à saluer concerne la mise en œuvre d'un dialogue régulier avec le marché et d'une revue annuelle par la Commission européenne auprès du Parlement européen et du Conseil, permettant d'espérer une approche plus dynamique de la politique énergétique européenne.

Par le passé, aux mutations du contexte mondial de l'énergie (qu'il s'agisse de la hausse puis de la baisse des prix du pétrole, de la révolution des hydrocarbures dits « de schiste », de l'accident de Fukushima ou des crises du gaz avec la Russie) ont répondu des approches strictement nationales, comme la décision allemande unilatérale de fermer toutes ses centrales nucléaires. L'Union de l'énergie pourrait être la clé vers plus de concertation, notamment en accordant un mandat élargi pour la négociation des contrats de fourniture à la Commission européenne, ou en favorisant le développement d'approches régionales plus intégrées.

2. L'Union de l'énergie constitue un véritable projet politique réconciliant les différentes dimensions économiques, stratégiques et environnementales tout en proposant un calendrier précis

L'Union de l'énergie repose sur trois objectifs qui ne sont pas nouveaux : sécurité de l'approvisionnement, durabilité et compétitivité. Mais chacun de ces objectifs a pris une nouvelle dimension en raison des changements intervenus ces dernières années dans le contexte énergétique global.

Ces trois objectifs seront, selon la communication de la Commission, déclinés en cinq dimensions, qui sont autant de directions données à la politique énergétique. Trop longtemps en effet, il a été reproché à la politique européenne de l'énergie de présenter des objectifs contradictoires (entre compétitivité et durabilité par exemple). Le but est donc désormais de penser ces objectifs en cohérence, et de mettre cette cohérence sous le contrôle d'une gouvernance mieux adaptée.

a. La sécurité énergétique, la solidarité et la confiance

La diversification des sources d'approvisionnement et des fournisseurs d'énergie est un moyen essentiel d'améliorer la sécurité énergétique. En ce qui concerne le gaz, la Commission élaborera un paquet de mesures axé sur la résilience et la diversification, qui comprendra notamment une révision du règlement sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Pour ce qui est de la diversification, les chantiers en cours portent sur le corridor gazier sud-européen, la mise en place d'une stratégie visant à mieux exploiter le potentiel du gaz naturel liquéfié et du stockage et la création de nœuds gaziers alimentés par de multiples fournisseurs en Europe centrale et orientale, ainsi que dans le bassin méditerranéen.

La possibilité d'agréger la demande est à l'étude afin que l'Union ait plus de poids dans la négociation de ses contrats d'approvisionnement. À l'avenir, il pourrait être prévu d'informer la Commission de la négociation d'accords intergouvernementaux à un stade précoce, afin d'assurer une meilleure évaluation *ex ante* de la compatibilité de ces accords avec, notamment, les règles du marché intérieur et les critères de sécurité de l'approvisionnement.

b. Le marché intérieur de l'énergie

Plusieurs mesures devraient être adoptées pour améliorer l'intégration du marché intérieur de l'énergie. Il s'agira à la fois de revoir le cadre réglementaire pour l'adapter aux nouvelles exigences économiques, et d'encourager les investissements nécessaires à la mise en place d'infrastructures indispensables, entre autre, à de meilleurs échanges transfrontaliers.

Les infrastructures énergétiques sont généralement financées par le marché et par les redevances payées par les utilisateurs des réseaux. Pour les projets qui ne sont pas commercialement viables mais présentent des externalités importantes (en termes de sécurité de l'approvisionnement, de solidarité ou d'innovation technologique), il pourra être fait recours à des subventions au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE).

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques sera un instrument très important, complémentaire du MIE, pour financer des projets d'infrastructures et interviendra lorsque le financement d'un projet ne pourra pas se faire à partir d'autres sources à des conditions raisonnables, en acceptant un profil de risque plus élevé.

c. L'efficacité énergétique

Le chauffage et le refroidissement restent le principal poste de demande d'énergie en Europe. C'est pourquoi la Commission va réexaminer les directives sur l'efficacité énergétique et sur la performance énergétique des bâtiments, afin de créer un cadre propice à l'amélioration de l'efficacité énergétique des bâtiments.

d. La décarbonisation de l'économie

L'Union de l'énergie a pour objectif de banaliser les énergies renouvelables et de les intégrer pleinement dans un système énergétique entièrement durable, sûr et rentable. Pour ce faire, la Commission entend :

- faire appliquer intégralement la législation existante et mettre en place de nouvelles règles de marché pour mieux intégrer au marché la production provenant de sources d'énergie renouvelables ;

- faciliter la coopération et la convergence des politiques et des régimes d'aide nationaux dans le domaine des énergies renouvelables ;

- promouvoir davantage les actions de recherche et de démonstration ciblées sur les énergies renouvelables, notamment par des Fonds spécifiques ;

- veiller à ce que le secteur du chauffage et du refroidissement à partir de sources d'énergie renouvelables contribue de manière significative à la sécurité énergétique de l'UE ;

- accélérer la décarbonisation du secteur des transports, notamment en favorisant l'électrification de ce secteur et les investissements dans la production de biocarburants avancés, et en poursuivant l'intégration des systèmes d'énergie et de transport.

e. La recherche, l'innovation et la compétitivité

Une contribution essentielle à la réalisation des objectifs de l'Union de l'énergie viendra de la mise en œuvre d'« Horizon 2020 », le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation, doté de 80 milliards d'euros. Ce soutien financier jouera un rôle important de catalyseur et de levier en faveur du développement des technologies énergétiques sûres, propres et efficaces de demain. Le thème de l'énergie, qui fait partie des principaux défis de société visés dans le programme, est vaste, ambitieux et contribuera à améliorer la qualité de vie et la protection de l'environnement, tout en renforçant la durabilité et la compétitivité de l'industrie européenne.

D. L'UNION DE L'ÉNERGIE DOIT ENCORE PRÉCISER LES MARGES FINANCIÈRES DONT DISPOSE L'UNION POUR SA MISE EN ŒUVRE ET LA GOUVERNANCE QUI L'ENCADRERA : CERTAINES AMBIGUÏTÉS DU PROJET TEL QU'IL A ÉTÉ PRÉSENTÉ POURRAIENT METTRE EN CAUSE SON SUCCÈS

Le projet présenté par la Commission en février 2015 constitue un cadre, une série d'orientations et s'accompagne d'un calendrier prévoyant des échéances pour la présentation des différentes initiatives. Il est donc encore à l'état d'ébauche et de nombreuses modalités restent à imaginer. Parmi les sujets restant à préciser,

certains apparaissent comme particulièrement importants pour la réussite de l'Union de l'énergie et méritent d'être approfondis.

1. La question du financement de la transition énergétique

Il s'agit tout d'abord de la question du financement de la transition énergétique que promeut l'Union de l'énergie. Quels seront les moyens alloués à la poursuite des objectifs d'interconnexion et à la mise en place des infrastructures nécessaires ? Ainsi, les fonds qui seront alloués dans le Fonds d'investissement stratégique le seront sur la base de présentations de projets par des investisseurs privés. Malgré le caractère prioritaire de l'Union de l'énergie affirmé par la Commission, on peut donc s'interroger sur la capacité d'influence des institutions européennes en termes de financement de nouvelles initiatives à l'échelle de l'Union. De la même façon, la question du caractère suffisant des dépenses d'investissement dans la recherche et le développement peut être posée dans le cadre du programme Horizon 2020.

Comme nous l'a expliqué M. Decastaecker, chef de l'unité politique de l'énergie à la direction générale de l'environnement et de l'énergie du Conseil de l'Union européenne, la question du financement de la transition énergétique européenne et celle du prix unique de l'énergie auquel il faudrait tendre pour assurer la concurrence repose sur de nombreux paramètres que les institutions ou règles européennes ne contrôlent pas forcément. Pour que le marché puisse fonctionner de façon optimale, il faut éviter toute congestion et donc la meilleure circulation possible. Mais il faut parfois faire face à la résistance des populations concernées par les infrastructures.

2. La question de la gouvernance de la future Union de l'énergie

Sur le sujet de la gouvernance, pourtant crucial, la communication de la Commission se révèle là aussi lacunaire. Or, l'Union de l'énergie ne peut dépasser le caractère très national des politiques de l'énergie sans une gouvernance solide favorisant une véritable concertation entre les États-membres, dont on sait qu'ils possèdent encore des profils très variés dans les bouquets énergétiques. Cette question de la gouvernance européenne devra donc également être précisée.

Il a été question que la gouvernance de l'Union de l'énergie se rapproche de celle exercée pour les budgets nationaux dans le cadre du semestre européen, avec la soumission de plans annuels nationaux. Toutefois, la communication de la Commission précise que ces deux processus devraient rester séparés. Les formes concrètes que prendra cette gouvernance seront donc essentielles pour apprécier le niveau d'engagement réel que requerra l'Union de l'énergie.

Pour l'heure, la communication sur l'Union de l'énergie présentée par la Commission en février 2015 présente donc l'attrait d'une annonce pleine d'ambition pour l'Europe de l'énergie, et a le mérite à la fois de privilégier la

cohérence entre les objectifs et projets énoncés, et de présenter un ensemble d'actions qui sont autant de pistes à explorer. Mais elle ne constitue qu'un canevas dont les réalisations dépendront des conditions plus matérielles de mise en œuvre, dont l'explicitation demeure encore insuffisante.

Il est proposé à la commission des Affaires européennes *d'adopter* les conclusions suivantes.

PROPOSITION DE CONCLUSIONS

La Commission des Affaires européennes,

Vu l'article 88-4 de la Constitution,

Vu l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne,

Vu la communication de la Commission européenne du 25 février 2015 pour un « cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique »,

Vu les conclusions du Conseil européen des 23 et 24 octobre 2014 pour un « cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 »,

Vu la résolution européenne n° 1261 de l'Assemblée nationale sur le paquet énergie-climat du 16 décembre 2008,

Vu la résolution européenne n° 2309 de l'Assemblée nationale sur le second paquet énergie-climat du 7 novembre 2014,

Apporte son soutien à l'initiative de la Commission européenne du 25 février 2015, qui propose les éléments prioritaires d'un projet d'Union de l'énergie cohérente et fixe le calendrier des initiatives législatives nécessaires à sa mise en œuvre,

Est favorable au lien établi par la stratégie de l'Union de l'énergie entre les objectifs de durabilité, de compétitivité et de sécurité afin de promouvoir une véritable transition énergétique,

Appelle les États-membres à achever la transposition du cadre normatif relatif au secteur de l'énergie déjà en vigueur au niveau européen, et à approfondir leur coopération pour que le maintien des bouquets énergétiques nationaux s'accompagne d'une complémentarité renforcée, notamment au niveau régional,

Souhaite que des propositions précises et innovantes soient rapidement formulées et mises en œuvre au niveau européen dans le cadre du plan de 300 milliards d'euros annoncé par le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker pour financer les investissements en recherche et

développement et en infrastructures indispensables à la mise en œuvre de l'Union de l'énergie, et que les 20 % du budget de l'Union qui doivent être consacrés à des projets et des politiques en faveur du climat fassent l'objet d'un suivi particulier pour garantir leur emploi effectif,

Encourage la Commission à définir rapidement le cadre de la gouvernance qui sera mis en œuvre pour l'Union de l'énergie.