

LA TRANSITION ECOLOGIQUE EN DEBAT

Séance 4 : L'Urgence Européenne ?

Le cadre européen représente un élément de plus en plus structurant pour les stratégies nationales de transition énergétique, que ce soit à travers l'avènement du marché unique de l'énergie, renforçant les interdépendances entre pays, ou encore à travers les réglementations européennes en matière d'énergie et d'environnement, dont la transposition génère désormais une part croissante d'orientations normatives à l'échelle nationale. Si l'approche européenne présente manifestement de nombreuses opportunités face aux défis de la transition énergétique pour valoriser les complémentarités entre Etats au sein du plus vaste marché mondial, sa concrétisation reste dépendante de la cohérence du cadre politique européen et de la coordination effective entre la diversité de stratégies nationales. Enfin, alors que l'Europe a besoin d'une nouvelle impulsion politique, quel est le potentiel pour renforcer la coopération franco-allemande afin d'en faire le moteur du projet européen de transition énergétique ?

A l'heure où l'Europe doit définir ses orientations en matière d'énergie et de climat pour l'horizon 2030, il convient donc de dresser un état des lieux des politiques existantes et des défis pour les prochaines décennies.

Ces défis concernent tout d'abord la **nécessaire transition de l'Union européenne vers une économie décarbonée et sobre en ressources naturelles**. Avec la publication de sa *Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050*, l'UE s'est fixé l'objectif de réduire de 80 à 95% ses émissions de gaz à effet de serre (GES) d'ici 2050. Alors que le premier paquet énergie-climat de 2008 a permis de définir des objectifs communs à l'horizon 2020 en matière de réduction des émissions de GES, de développement des énergies renouvelables (ENR) et d'efficacité énergétique (EE), l'Europe est aujourd'hui confrontée à un triple défi :

- assurer la mise en œuvre des politiques existantes dans un contexte nouveau, marqué par la crise économique, la fragilisation de certains instruments politiques et la crise de légitimité des politiques européennes
- définir un cadre politique cohérent et ambitieux à l'horizon 2030, afin de donner des signaux politiques nécessaires pour engager la décarbonisation de l'économie européenne tout en renforçant sa compétitivité et limiter le poids du déficit énergétique extérieur (plus de 420 milliards d'euros en 2012).¹
- définir une position européenne cohérente et ambitieuse en amont de la conférence des parties sur le climat à Paris en 2015 pour faire pression sur ses partenaires mondiaux.

¹ DG Ecofin 2014 : Energy Economic Developments in Europe.

1) Comment redonner une légitimité à l'approche européenne ?

Au-delà des difficultés induites par la crise économique, la construction européenne traverse actuellement une crise de légitimité politique. Si celle-ci est visible de manière générale, elle semble particulièrement prégnante dans le domaine spécifique des politiques énergétiques et climatiques :

- cette crise de légitimité se matérialise en premier lieu à travers les **faibles compétences institutionnelles de l'Union en matière d'énergie**. Malgré le poids historique de l'énergie dans la construction européenne (autour de la communauté de l'acier et du charbon initiée en 1952 et du traité Euratom de 1957), ce n'est qu'avec le traité de Lisbonne de 2009 que l'UE a obtenu une compétence « partagée » sur l'énergie, limitée par le principe de souveraineté nationale. Si pour les uns, la faiblesse actuelle des politiques communautaires illustre la nécessité d'aller vers une « Communauté européenne de l'énergie » avec des compétences renforcées, d'autres estiment que l'échec de la politique européenne doit être compensé par un renforcement des stratégies nationales, limitant la dimension communautaire à un strict rôle de coordination.
- Si ces deux approches extrêmes paraissent peu réalistes à court terme, ces tensions impliquent nécessairement **un changement d'approche pour la politique européenne**. Si l'approche *top-down* a pu fonctionner en 2008 avec la définition d'objectifs centraux et de mécanismes de répartition des efforts à l'échelle européenne, la diversité de contextes nationaux (entre pays d'Europe de l'Est, du Sud et de l'Ouest) exige aujourd'hui une construction mélangeant les approches *top-down* et *bottom-up*, afin que le cadre européen puisse réellement devenir un élément facilitateur des transitions nationales, garantissant leur coordination au sein de l'espace communautaire, leur cohérence avec la trajectoire de décarbonisation à long terme, et des mécanismes de solidarité adaptés.
- la **nécessité d'une Europe forte vis-à-vis de l'extérieur** : la capacité à parler d'une seule voix est un enjeu clé pour l'influence de l'Europe, que ce soit pour la négociation de contrats d'importations d'énergie, du rayonnement de l'Europe sur les négociations internationales du climat ou encore de la coopération avec des pays tiers.
- enfin, certains acteurs mettent en avant le **manque de lisibilité de la politique européenne**, marquée par la complexité croissante des régulations et un risque de « dérive technocratique », ce qui pose plus largement la question du « sens » de la politique européenne pour les Etats-membres et les citoyens : Comment faire de la transition énergétique un projet fédérateur et porteur de l'intégration européenne ? Comment mieux intégrer les dimensions sociales et citoyennes dans cette politique ?² Prenant en compte la diversité de contextes nationaux et notamment les difficultés pour les pays les plus impactés par la crise économique, il apparaît indispensable d'articuler la politique énergétique avec une stratégie économique et industrielle pour l'Europe.

² Par exemple à travers la mise en place d'un plan européen de lutte contre la précarité énergétique, une reconnaissance plus forte des acteurs décentralisés, le soutien aux mécanismes de financement participatifs.

- les **difficultés actuelles du marché électrique européen** et la baisse des prix qui ne fournissent plus le signal d'investissement nécessaire pour le renouvellement des infrastructures, alors que les besoins se chiffrent à 1000 milliards d'euros d'ici 2020.³

2) L'énergie en Europe : la tension croissante entre le marché et les politiques

La politique européenne sur l'énergie et le climat s'est jusque-là développée autour de deux piliers de compétence communautaire : la création du marché unique et l'environnement. Malgré les progrès réalisés avec le paquet énergie-climat de 2008 et les trois paquets successifs pour l'intégration des marchés de l'énergie, ces deux dynamiques avancent souvent de manière non coordonnée, avec des conflits potentiels entre les logiques et instruments de marché et les objectifs politiques.⁴ **Enfin, dans le contexte de crise économique et de renchérissement de l'énergie, le débat sur la compétitivité de l'économie européenne présente de nouveaux enjeux pour le future cadre de la politique européenne en la matière**, comme en témoigne la mise à l'agenda simultanée des deux thématiques pour le conseil européen du 20 mars 2014.

Quels objectifs et instruments pour la politique européenne ?

Les dysfonctionnements actuels du marché de l'électricité conduisent certains observateurs à remettre en cause les interactions entre instruments de marché (EU ETS) et instruments politiques (ENR, EE). Or, il importe d'une part d'objectiver ce débat sur la base d'analyses quantifiées des différents facteurs impactant le marché de l'électricité⁵ et de dépasser le débat idéologique pour réfléchir aux conditions de mise en œuvre des différentes solutions avancées :

- Sous quelles conditions un système fondé en priorité sur l'EU ETS pourrait-il piloter la décarbonisation en Europe ? Quel niveau de signal-prix carbone et quel périmètre d'inclusion serait nécessaire et est-ce défendable d'un point de vue politique et industriel ?⁶
- A quelles conditions un système de trois objectifs peut-il fonctionner de manière efficace ? Quelles dispositions seraient nécessaires pour compenser l'interaction entre instruments ?
- Quelles réformes du *design* du marché électrique pour le rendre compatibles avec les infrastructures existantes et la nécessité de donner un signal d'investissement pour de nouvelles infrastructures bas carbone ?⁷ Comment faciliter l'intégration de sources d'énergies renouvelables variables ?

³ DG Ecofin : « *Investment needs, Europe 2020* » ; IHS CERA (2013), *Energy Investment Imperative. Toward a Competitive and Consistent Policy Framework*, Special Report, Cambridge, MA.

⁴ A titre d'exemple, certains observateurs ont mis en avant le fait que les nouvelles lignes directrices sur les aides d'Etat pour l'énergie vont à l'encontre de directives existantes, sur les ENR en particulier.

⁵ Ces facteurs sont notamment : l'augmentation des capacités de production (conventionnelles et ENR) face à une demande en baisse sous l'effet de la crise économique et des politiques d'efficacité ; la fragilité de l'EU ETS ; le différentiel de coût croissant entre la production ex-gaz et charbon qui génère un transfert massif vers le charbon à travers l'Europe ; et l'inadéquation entre le fonctionnement du marché de l'électricité (fondé sur le principe du coût marginal) et l'intégration d'une production renouvelable à coût marginal quasi-nul.

⁶ Actuellement, il faudrait un prix carbone entre 40 et 50 euros par tonne de CO₂ pour permettre le transfert du charbon vers le gaz, contre 5€/T. actuellement. Le périmètre de l'EU ETS est actuellement limité aux secteurs industriels et électriques, avec une influence limitée sur les secteurs des transports et des bâtiments, pourtant premiers émetteurs de CO₂ et premiers consommateurs d'énergie en Europe.

⁷ Le prix de marché de gros journalier se situe actuellement aux environs de 40 euros par MWh, tandis que toutes les infrastructures nouvelles (gaz, éolien, photovoltaïque, nucléaire) affichent des coûts de production aux alentours de 70 à 150 euros par MWh.

Libéralisation des marchés et harmonisation à l'échelle européenne

La libéralisation européenne a été légitimée par l'attente de gains d'efficacité et de réduction des coûts à travers une concurrence renforcée. Si de telles baisses de coût ne se sont pas matérialisées pour les consommateurs finaux⁸, il faut cependant tenir compte de trois éléments :

- la période de transition entre des systèmes nationaux et le marché libéralisé n'est pas achevée, comme en témoigne la présence de tarifs réglementés et de structures oligopolistiques dans la majorité des pays membres.
- les gains d'efficacité sont contrebalancés par la hausse structurelle des prix des matières premières énergétiques et des nouvelles infrastructures électriques.
- au-delà des effets sur le prix, le couplage des marchés a un effet sensible sur la sécurité d'approvisionnement, en facilitant les échanges entre pays. Le renforcement des interconnexions entre pays européens représente par ailleurs une option possible pour répondre aux besoins de flexibilité et de variabilité de la production européenne.

Paradoxalement, les prix de marché de gros de l'électricité sont en baisse depuis 5 ans⁹, alors que l'écart avec les prix à la consommation a tendance à augmenter.¹⁰ Ainsi, au-delà de l'intégration du marché, **l'harmonisation fiscale pourrait jouer un rôle essentiel à l'avenir**, pour l'électricité et l'énergie de manière plus générale.

Comment articuler soutien à la compétitivité industrielle et transition énergétique ?

La compétitivité industrielle est un enjeu de premier plan pour la politique européenne et doit être un enjeu structurant des politiques énergétiques. Or, plutôt que de s'intéresser au seul aspect du coût de l'énergie, cette réflexion devrait nécessairement intégrer tous les leviers disponibles pour assurer une relance économique en Europe compatible avec la transition écologique.

- **favoriser l'efficacité énergétique pour réduire la vulnérabilité aux prix de l'énergie** : si l'industrie européenne figure parmi les plus efficaces au monde, de nombreux potentiels d'efficacité peuvent encore être exploités. L'enjeu pour l'UE est double : soutenir la mise en place d'outils de financement adaptés et renforcer l'harmonisation des normes industrielles à travers les processus de benchmarking et de *top-runner*.¹¹
- **harmoniser les mesures compensatoires pour les industries intensives en énergie** : limiter le risque de « fuites carbone » et de délocalisation des industries à travers des mesures de soutien adaptées (sans supprimer l'incitation à l'efficacité énergétique et à la décarbonisation du système énergétique) ; et harmoniser les différents dispositifs de soutien à travers les Etats-membres afin de limiter les distorsions à la concurrence.
- **structurer l'industrie européenne dans les filières « vertes »** : des objectifs européens ambitieux peuvent permettre à l'Europe d'être un leader sur les technologies vertes et

⁸ Les prix de l'électricité ont augmenté de 4% par an en moyenne dans l'UE entre 2008 et 2012 pour les ménages et de 3,5% par an pour les industriels (EC COM(2014)21).

⁹ Le prix de marché de gros a baissé de 35 à 45% sur les marchés de gros européens (COM(2014)21).

¹⁰ A titre d'illustration, le prix de gros de l'électricité (hors taxes, coût réseaux, marges) représente environ 16% du prix TTC facturé aux ménages en Allemagne, et 30% du prix TTC français. A l'inverse, l'écart entre pays sur la partie taxes et charges ne cesse de croître : 16,7 cents/kWh (56% du prix TTC) au Danemark contre 2,3 cents/kWh (13%) au Luxembourg par exemple.

¹¹ Les approches de *benchmarking et top-runner* visent en particulier à faire converger le niveau d'efficacité d'un secteur industriel (ou produit) sur le meilleur disponible. Les directives sur l'efficacité énergétique, sur les étiquettes énergie et l'éco-conception sont les principaux outils communautaires.

l'innovation industrielle, avec un fort potentiel de création d'emplois à la clé¹², à condition de mettre en place des outils de financement adaptés pour déclencher les investissements supplémentaires pour la transition énergétique.

3) La coopération bilatérale autour du moteur franco-allemand

Alors que la coopération franco-allemande a joué un rôle clé dans la construction européenne, il convient de s'interroger sur les nouvelles opportunités de partenariat qu'offre la transition énergétique à l'échelle européenne. Les gouvernements français et allemand ont ainsi clairement affiché leur volonté de coopération autour du cinquantenaire du traité de l'Élysée en 2013, confirmée par les récentes annonces issues du sommet franco-allemand du 19 février 2014.

Les stratégies nationales : visions divergentes ou défis communs ?

Au-delà des divergences souvent mis en avant concernant les choix sur le mix électrique et la place du nucléaire, force est de constater que la France et l'Allemagne s'inscrivent dans un processus commun et font face aux mêmes défis :

- **la réduction des GES** : partant de niveaux sensiblement différents (8,3 tonnes de CO₂eq par habitant en France, 11,3 en Allemagne en 2010) les deux pays partagent l'objectif d'une décarbonisation quasi-totale de l'économie : -80 à 95% de GES pour l'Allemagne, -75% pour la France.
- **la place de l'efficacité énergétique** le Président François Hollande a confirmé la nécessité de placer la maîtrise de la demande au cœur de la stratégie française, autour d'un objectif de division par deux de la consommation d'énergie à l'horizon 2050. Le Energiekonzept allemand comporte également l'objectif d'une réduction de la consommation d'énergie primaire de 50% entre 2008 et 2050 ;
- **la dépendance aux énergies fossiles** : les énergies fossiles représentent 70% de la consommation finale en France, 80% en Allemagne, et le pétrole reste la première énergie consommée (45% en France, 42% en Allemagne, 2010)
- **l'enjeu de la rénovation des bâtiments** : l'objectif d'accélérer le rythme de rénovations thermiques (2% du parc par an, équivalent à 500.000 logements pour la France) et de généraliser les rénovations lourdes constitue une priorité dans les deux pays et l'échange d'expériences peut être particulièrement pertinent dans ce secteur.¹³
- **le développement des énergies renouvelables et le renouvellement des infrastructures électriques** : au-delà des objectifs 2020, les deux pays partagent la volonté de développer fortement les énergies renouvelables. Dans le seul secteur électrique, l'objectif de réduction de la part du nucléaire de 75% à 50% pourrait impliquer le remplacement de 140 TWh d'électricité nucléaire à l'horizon 2025, un effort équivalent à celui de la sortie du nucléaire en Allemagne. À terme, face au défi français que constitue le remplacement du parc nucléaire vieillissant, l'Allemagne devra préparer sa sortie du charbon sur la décennie 2020-2030.

¹² L'étude d'impact de la Commission Européenne sur le paquet énergie climat 2030 estime à 823.000 le gain net en emplois pour une politique ambitieuse autour de trois objectifs (SWD(2014)15, p.92).

¹³ Voir : Rüdinger, A. 2013: *La rénovation thermique des bâtiments en France et en Allemagne : quels enseignements pour le débat sur la transition énergétique ?* Iddri, WP 07/13

Des opportunités de coopération nombreuses, mais à définir

Alors que la coopération est déjà une réalité dans de nombreux domaines, il est nécessaire de définir les processus et objectifs qui permettront un réel renforcement des initiatives :

- **l'échange d'expériences** : quelles options pour définir des lieux d'échange entre acteurs ? Comment rendre pérenne la coopération entre les différents groupes d'acteurs, à l'image du rôle que joue l'Office franco-allemand pour les énergies renouvelables ?
- **Coopération industrielle** : faut-il s'orienter vers des projets d'envergure (*Airbus de l'Energie*) ou au contraire faciliter l'identification de nouvelles opportunités par les acteurs eux-mêmes (mise en place de plateforme d'échange, appels d'offres communs) et avancer sur l'harmonisation technique (normes industrielles, réglementation thermique, réglementation pour les ENR) pour faciliter la coopération industrielle ?
- **le financement de la transition** : faut-il s'engager dans une coopération bilatérale autour des organismes publics (CDC et KfW) ou chercher à développer de nouvelles initiatives européennes, voire les deux ?
- **la quête de symboles politiques** : comment rendre cette coopération plus visible et attractive pour les citoyens ? Quelles opportunités pour mettre en place des nouvelles initiatives dans les régions frontalières ?¹⁴

Une coopération bilatérale qui doit s'articuler avec le cadre européen

La coopération bilatérale constitue une approche complémentaire aux initiatives dans l'Union des 28. Ainsi, il semble important de prendre en compte trois enjeux :

- définir un paquet énergie-climat 2030 ambitieux et cohérent, ce dernier étant indispensable au renforcement de la coopération bilatérale
- une ouverture progressive de la coopération bilatérale pour prendre en compte une perspective régionale : le forum pentalatéral (DE, FR, Benelux) pour la coopération sur le marché de l'électricité, l'intégration de la Pologne à travers le triangle de Weimar (FR, DE, POL), etc.
- la nécessité de soutenir en parallèle d'autres coopérations régionales (avec les pays d'Europe du Sud et de l'Est en particulier) pour éviter le risque d'une divergence croissante entre les dynamiques de transition énergétique dans une Europe à deux vitesses.

¹⁴ Par exemple autour du projet de transformation de la centrale nucléaire de Fessenheim dont la fermeture est prévue pour 2016 et qui est détenue par des opérateurs français (EdF), allemands (EnBW) et suisses.