



L'union de l'énergie et le dialogue européen sur l'énergie

La position du CESE – Avril 2017

Introduction

L'union de l'énergie est l'un des dix domaines d'action prioritaires de la Commission européenne sous la présidence de Jean-Claude Juncker. La stratégie pour l'union de l'énergie a été lancée en février 2015¹.

Cette stratégie développe une vision d'une union européenne de l'énergie coordonnée et intégrée. Elle repose sur l'idée de solidarité et le fait de parler d'une seule voix dans les affaires énergétiques internationales; un système énergétique à l'échelle du continent permettant une libre circulation de l'énergie; une économie à faible intensité de carbone; un secteur des technologies énergétiques innovant et compétitif; une main-d'œuvre qualifiée pour le futur système énergétique; des investissements tournés vers l'avenir et guidés par les signaux du marché; et surtout, sur une union de l'énergie centrée sur les citoyens. Cette vision est complétée par de grands objectifs, à savoir la sécurité énergétique, la durabilité et la compétitivité. Ceux-ci seront traduits en termes plus concrets au moyen d'objectifs et de mesures spécifiques poursuivis dans cinq domaines d'intervention étroitement liés: la sécurité énergétique, la solidarité et la confiance; un marché intérieur de l'énergie pleinement intégré; l'efficacité énergétique en tant que contribution à la modération de la demande d'énergie; la décarbonisation de l'économie; et la recherche, l'innovation et la compétitivité². Depuis le lancement de l'union de l'énergie, la Commission européenne a publié un grand nombre de propositions législatives, de consultations, de stratégies, d'analyses d'impact et de rapports d'avancement.

Au premier abord, ce niveau d'activité est surprenant, étant donné que le secteur de l'énergie ne représente qu'un peu plus de 2 % de l'économie de l'Europe et moins de 1 % de l'emploi³. En outre, les principaux aspects de la politique énergétique sont restés une prérogative des États membres: de la définition du bouquet énergétique national aux questions de taxation du carbone.

Un examen plus attentif permet toutefois de mieux comprendre l'intérêt actuel porté à la politique énergétique par les décideurs politiques et les organisations de la société civile au niveau européen et national. L'énergie est à la base de la vie quotidienne des citoyens européens et des activités économiques dans les États membres de l'UE et entre ceux-ci. Les questions des coûts et de prix de l'énergie,

ainsi que son approvisionnement fiable, ont dès lors une incidence directe sur le bien-être des citoyens et la compétitivité des entreprises européennes. La coordination et l'intégration du marché au niveau de l'Union peut contribuer à répartir leurs ressources de la production d'énergie de manière plus efficace. Par ailleurs, le secteur de l'énergie est responsable de plus d'un tiers des émissions de gaz à effet de serre de l'Europe⁴. L'UE ayant confirmé son engagement à réduire les émissions de gaz à effet de serre dans l'accord de Paris de décembre 2015⁵, la politique énergétique apparaît comme un domaine clé des activités de lutte contre le changement climatique. En outre, les tensions géopolitiques, qui mènent parfois à des crises menaçant directement l'approvisionnement en gaz des États membres de l'UE, mettent en évidence un autre défi pour les décideurs européens en matière énergétique, à savoir la dépendance de l'UE à l'égard des pays fournisseurs d'énergie. Enfin, l'énergie est un terrain propice pour l'innovation et l'avance technologique de l'industrie européenne dans des domaines allant des énergies renouvelables à la fusion nucléaire en passant par le stockage de l'énergie et l'efficacité énergétique.

Mesures prises par l'Union européenne

La politique énergétique de l'Europe a parcouru un long chemin depuis ses débuts sectoriels et limités sous la forme du traité Euratom et de la Communauté européenne du charbon et de l'acier. Au départ, le développement de politiques énergétiques réellement communes a été porté par la libéralisation du marché et le programme d'intégration de l'Acte unique européen de 1986. Il en a résulté des paquets législatifs œuvrant à l'ouverture de marchés nationaux du gaz et de l'électricité⁶. Ces actions ont été complétées – sur la base des compétences élargies à l'environnement dont l'UE est dotée depuis l'adoption du traité de Maastricht en 1992 – par un ambitieux programme de lutte contre le changement climatique, y compris le lancement du système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQE-UE) en 2005⁸ et des initiatives politiques telles que le paquet de 2007 sur l'énergie et le changement climatique⁹ et ses objectifs «20-20-20»¹⁰. À la suite de la crise d'approvisionnement

1. Communiqué de presse de la Commission européenne «Commission launches plan for Energy Union» (<https://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-launches-plan-energy-union>). Ce concept a été lancé par le CESE dans l'avis «Associer la société civile à la mise en place d'une future communauté européenne de l'énergie», JO C 2012/C 068/03.

2. Communication intitulée «Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente» (COM/(2015) 80 final).

3. Document de travail des services de la Commission européenne «Monitoring progress towards the Energy Union objectives – Concept and first analysis of key indicators» (SWD/2015/0243 final).

4. Op. cit., SWD/2015/0243 final.

5. https://ec.europa.eu/clima/news/articles/news_2016093001_fr.

6. Plus de la moitié de l'approvisionnement de l'UE en combustibles fossiles provient de sources extérieures à l'UE-28 (SWD/2015/0243 final).

7. Trois paquets: premier paquet (96/92/CE, 98/30/CE), deuxième paquet (2003/54/CE, 2003/55/CE) et troisième paquet (2009/72/CE, 2009/73/CE).

8. Directive établissant le SEQE de l'UE (2003/87/CE).

9. Communication «Deux fois 20 pour 2020» (COM/(2008) 30).

10. Garantir 20 % d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE; améliorer l'efficacité énergétique de 20 %; réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre par rapport au niveau de 1990 d'ici 2020.

en gaz de l'hiver 2009, les politiques de sécurité énergétique sont entrées dans la sphère des politiques communes, par exemple sous la forme du règlement de 2010 sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz¹¹.

Cependant, malgré la participation accrue des institutions de l'UE dans l'élaboration des politiques énergétiques, la mise en œuvre de politiques communes en matière d'énergie reste difficile¹² et les différents segments des politiques énergétiques sont développés de manière inégale et fragmentés¹³.

Au regard de cette situation, l'idée d'une «Communauté européenne de l'énergie» a été développée et promue, entre autres, par le Comité économique et social européen en 2010, afin de «créer un bloc européen cohérent, à même d'affronter collectivement les défis de l'énergie, dans toutes leurs dimensions»¹⁴. L'union européenne de l'énergie, lancée en février 2015, présente de nombreuses similitudes avec l'idée originale de la Communauté de l'énergie, et plus particulièrement la notion selon laquelle il est nécessaire de traiter les défis de l'énergie en tant que problèmes interconnectés et dans un esprit de solidarité.

Cette approche intégrée adoptée pour relever les défis dans le domaine de l'énergie ne se reflète pas seulement dans la vision générale et les cinq dimensions de l'union de l'énergie qui sous-tendent celle-ci, elle est également visible dans les deux principaux paquets législatifs proposés dans le cadre de l'union de l'énergie.

En février 2016, la Commission européenne a présenté son train de mesures pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz¹⁵, incluant la révision du règlement sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz, la stratégie de l'UE pour le gaz naturel liquéfié (GNL) et son stockage, la stratégie de l'UE en matière de chauffage et de refroidissement, et la révision de la décision concernant les accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie. En novembre 2016, la Commission européenne a publié son train de mesures «Une énergie propre pour tous les Européens»¹⁶, comprenant des propositions pour les énergies renouvelables, l'organisation du marché de l'électricité, l'efficacité énergétique, la performance énergétique des bâtiments et la gouvernance de l'union de l'énergie, ainsi que des communications sur les coûts et le prix de l'énergie, l'innovation en matière d'énergies propres et l'écoconception. Avec l'adoption de ces deux trains de mesures, la Commission européenne affirme avoir réalisé 90 % du programme législatif de l'union de l'énergie.

L'union de l'énergie englobe également le suivi régulier des progrès accomplis dans les cinq dimensions par rapport aux objectifs fixés,

au moyen d'un rapport annuel sur l'état de l'union de l'énergie¹⁷, autre preuve des efforts de l'UE pour appréhender les défis énergétiques en tant que problèmes pluridimensionnels et interconnectés.

Position du Comité économique et social européen (CESE)

Le CESE a suivi de près le processus de l'union de l'énergie. Le Comité a élaboré 22 avis en lien direct avec l'initiative de l'union de l'énergie, portant tant sur des aspects généraux tels que la construction de l'union de l'énergie que sur des questions sectorielles couvrant les propositions politiques dans chacune des cinq dimensions. Compte tenu de l'influence directe des politiques de l'union de l'énergie sur les citoyens, le CESE a accueilli favorablement cette occasion lui permettant de faciliter un dialogue entre les institutions européennes et la société civile organisée de l'UE.

Cinq grands thèmes ressortent du dialogue des membres du CESE entre eux et de ceux-ci avec les experts, les parties prenantes et les autres institutions européennes: l'accueil globalement favorable par la société civile de l'idée générale de l'union de l'énergie; les inquiétudes face aux prix et aux distorsions de marché; l'importance de reconnaître la dimension sociale de la transition énergétique; l'accent sur les vulnérabilités et les perspectives pour les consommateurs d'énergie; et l'importance de la participation de la société civile à la gouvernance de l'union de l'énergie.

Concept de l'union de l'énergie

Le CESE a largement commenté l'union de l'énergie, notamment dans ses avis sur le «Cadre stratégique pour l'Union de l'énergie»¹⁸ et sur l'«État de l'union de l'énergie 2015»¹⁹.

Dans ces avis, le CESE:

- souligne la nécessité d'une union de l'énergie, au regard des difficultés aux aspects multiples auxquelles le secteur de l'énergie et les économies de l'UE sont confrontés;
- met en lumière l'importance globale de l'union de l'énergie pour le projet politique de l'Europe en présentant la libre circulation de l'énergie comme la cinquième liberté de l'UE; et
- insiste sur l'importance d'une volonté politique et d'une vision qui soient partagée par les institutions européennes et par les États membres, pour réaliser l'union de l'énergie.

11. Règlement n° 994/2010.

12. Cette situation est notamment mise en évidence par le nombre de procédures d'infraction (SWD(2014) 315 final).

13. Buchan (2014): Energy Policy – Sharp Challenges and rising Ambitions, dans: Wallace, Young, Pollack (eds): Policy-Making in the European Union, OUP, pp. 344-366.

14. Déclaration commune CESE-Notre Europe: «Relevons ensemble les défis énergétiques grâce à une Communauté européenne de l'énergie» <http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/qe-32-12-051-fr-c.pdf>.

15. Communiqué de presse de la Commission européenne: «Vers une union de l'énergie: la Commission présente un train de mesures pour une sécurité énergétique durable» (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-307_fr.htm).

16. Communiqué de presse de la Commission européenne: «Commission proposes new rules for consumer centred clean energy transition» (<http://ec.europa.eu/energy/en/news/commission-proposes-new-rules-consumer-centred-clean-energy-transition>).

17. Deuxième rapport sur l'état de l'union de l'énergie (COM(2017) 53 final); État de l'union de l'énergie 2015 (COM(2015) 572 final).

18. JO C 383 du 17.11.2015.

19. JO C 264 du 20.7.2016, p. 117.

Tout en portant un regard favorable sur le concept de l'union de l'énergie, le Comité recense un certain nombre d'aspects qui méritent une plus grande attention de la part des institutions européennes et des États membres.

Distorsions du marché de l'énergie et prix

Le bon fonctionnement du marché de l'énergie, en particulier du marché de l'électricité, représente un défi majeur pour les décideurs politiques européens. C'est sur le marché que les prix sont fixés. Les prix, quant à eux, orientent le comportement des ménages et de l'industrie, et aussi celui des investisseurs. Il est donc important que les prix et l'organisation du marché soient appropriés. Dans le cadre de son engagement vis-à-vis de l'union de l'énergie, le CESE a élaboré deux avis sur les marchés de l'énergie²⁰.

Dans ces avis, le CESE:

- se félicite que la Commission européenne reconnaisse la nécessité de transformer fondamentalement les marchés de l'énergie au regard de l'augmentation de la part de l'énergie provenant de différentes sources renouvelables et des possibilités offertes par la numérisation;
- déplore la persistance de subventions pour toutes les sources d'énergie qui nuisent à une concurrence équitable sur le marché et insiste sur l'importance de réformer le système d'échange de quotas d'émission de l'UE afin d'internaliser certains coûts externes des sources d'énergie;
- invite instamment la Commission européenne à reconnaître le rôle de plus en plus important des petits producteurs d'électricité et à leur permettre de participer pleinement aux marchés énergétiques en adaptant les règles de marché existantes, initialement conçues pour une production d'énergie centralisée à grande échelle.

Si une nouvelle organisation du marché offre des possibilités telles que la mise au point de technologies à faibles émissions de carbone ou des nouveaux modèles commerciaux, elle comporte aussi des risques.

Dimension sociale de la transition énergétique

Il est important de garder à l'esprit que la transition énergétique suppose la transformation de l'ensemble des économies à forte intensité de carbone et peut entraîner des risques sociaux et économiques pour différents groupes et régions.

Dans de nombreux avis du CESE sur l'union de l'énergie, la dimension sociale occupe une place importante. Le CESE:

- souligne qu'il importe de veiller à ce que les nouveaux emplois verts soient des emplois de qualité (en termes de protection, de sécurité sociale, etc.) et à ce que les employés bénéficient d'une aide, par exemple des programmes d'éducation et de formation, pour s'adapter à l'évolution des profils professionnels dans le secteur de l'énergie et au-delà; et
- est préoccupé par l'absence de progrès dans la lutte contre la pauvreté énergétique dans l'ensemble de l'UE²¹, se félicite de l'annonce de la Commission²² de créer un Observatoire de la pauvreté énergétique, comme il l'a demandé en 2015²³, et souligne les possibilités pour les consommateurs vulnérables qui résultent de la baisse des prix des panneaux solaires et de l'organisation de coopératives d'énergie²⁴.

Vulnérabilités et perspectives pour les consommateurs sur les marchés de l'énergie

La Commission européenne envisage également un nouveau rôle pour les consommateurs sur les marchés de l'énergie, fermement soutenu par le CESE, à savoir «le rôle du citoyen dans la transition énergétique, les citoyens s'appropriant cette transition, bénéficiant de nouvelles technologies pour réduire leurs factures et jouant un rôle actif sur le marché»²⁵. Cette approche va de pair avec le concept de proconsommateur (entité qui consomme et produit de l'énergie) et la diffusion de la technologie numérique dans le secteur de l'énergie.

Le CESE s'est penché sur ces changements dans deux avis²⁶. Le CESE:

- souligne et salue le fait que le changement sur les marchés européens de l'énergie se produit déjà sur le terrain, avec une augmentation notable du nombre de proconsommateurs d'énergie renouvelable décentralisés²⁷, ce qui suppose que les consommateurs puissent devenir des participants actifs sur le marché; et
- s'inquiète de ce que les consommateurs d'énergie ne sont pas seulement confrontés à des défis classiques tels que des factures, comparables et intelligibles, la fraude, le manque d'informations sur le marché, les frais de changement de fournisseur, et les prix de détail de l'énergie relativement élevés, mais aussi à de nouveaux défis liés à l'émergence et à la réglementation de nouveaux acteurs sur les marchés, à l'essor de la technologie numérique dans le secteur de l'énergie (protection des données, fracture numérique), et à leur nouveau rôle en tant que proconsommateurs (choix technologique).

20. Avis intitulé «Lancement du processus de consultation publique sur une nouvelle organisation du marché de l'énergie» (JO C 82 du 3.3.2016); avis sur «La nouvelle organisation du marché de l'électricité et ses incidences potentielles sur les consommateurs vulnérables» (JO C 34 du 2.2.2017, p. 78).

21. Document de travail des services de la Commission européenne «Monitoring progress towards the Energy Union objectives – key indicators» (SWD/2017/32 final).

22. Communication «Une énergie propre pour tous les Européens», COM(2016) 860.

23. Avis du CESE sur le thème «Pour une action européenne coordonnée pour prévenir et combattre la pauvreté énergétique» (JO C 341 du 21.11.2013).

24. Avis sur «La nouvelle organisation du marché de l'électricité et ses incidences potentielles sur les consommateurs vulnérables» (JO C 34 du 2.2.2017, p. 78).

25. Op. cit., COM(2015) 80 final.

26. Avis intitulé «Une nouvelle donne pour les consommateurs d'énergie» (JO C 82 du 3.3.2016, p. 22); avis sur «La nouvelle organisation du marché de l'électricité et ses incidences potentielles sur les consommateurs vulnérables» (JO C 34 du 2.2.2017, p. 78).

27. Avis sur le thème «Proconsommation énergétique et coopératives de proconsommateurs d'énergie: possibilités et défis dans les États membres de l'Union européenne» (JO C 34 du 2.2.2017, p. 44).

Dialogue sur l'énergie, participation de la société civile et gouvernance de l'union de l'énergie

Si le prosumérisme est axé sur la participation économique sur les marchés de l'énergie, il est — de l'avis du CESE — également impératif que les citoyens et la société civile participent dans les décisions politiques en matière d'énergie et l'établissement des rapports liés à l'union de l'énergie. La Commission européenne a, dans sa communication sur le cadre stratégique pour l'union de l'énergie²⁸, souligné la nécessité d'un «dialogue sur l'énergie avec les parties prenantes afin d'éclairer l'élaboration des politiques et de soutenir un engagement actif dans la gestion de la transition énergétique».

Depuis 2012, le CESE a développé le concept du dialogue européen sur l'énergie²⁹ et a partagé et examiné cette idée avec la Commission

européenne et les autres institutions européennes, ainsi qu'avec les principales parties prenantes dans le domaine de l'énergie. Dans la pratique, le CESE participe déjà de manière proactive à ce dialogue sur l'énergie non seulement au moyen de ses avis, et en particulier sa réponse annuelle au rapport sur l'état de l'union de l'énergie, mais aussi par le biais de conférences, d'auditions publiques, d'études, de son groupe d'étude permanent «Communauté européenne de l'énergie» et des contributions des membres du CESE aux conférences et aux manifestations «going local» (investir l'échelon local).

28. Op. cit., COM/2015/80 final.

29. Avis sur le thème «Associer la société civile à la mise en place d'une future communauté européenne de l'énergie» (JO C 68 du 6.3.2012, p. 15), avis intitulé «Étudier les besoins et méthodes pour associer activement les citoyens au domaine de la politique énergétique» (JO C 161 du 6.6.2013, p. 1).



Avis du CESE sur le sujet

Cadre stratégique pour l'Union de l'énergie

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.ten-opinions&itemCode=35311>

État de l'union de l'énergie 2015

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.ten-opinions&itemCode=37914>

Lancement du processus de consultation publique sur une nouvelle organisation du marché de l'énergie

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.ten-opinions&itemCode=36786>

Une nouvelle donne pour les consommateurs d'énergie

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.ten-opinions&itemCode=36833>

Manifestations du CESE sur le sujet

La nouvelle organisation du marché de l'énergie: en forme pour l'avenir?, décembre 2015

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-energy-market-design>

L'union européenne de l'énergie – incidence et effets pour la société civile en Bulgarie, mars 2016

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-energy-union-bulgaria>

Les attentes de la société civile pour l'union de l'énergie, mai 2015

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.events-and-activities-energy-union-expectation>

Informations complémentaires

Comité économique et social européen

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.home>

Section «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information» (TEN) du CESE

<http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.ten-section>

Commission européenne, domaine prioritaire: union de l'énergie et climat

https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_fr