

Bruxelles, le 18.11.2015
COM(2015) 572 final

**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**

État de l'union de l'énergie 2015

{SWD(2015) 208}
{SWD(2015) 209}
{SWD(2015) 217 à 243}

1. INTRODUCTION

La communication de la Commission européenne intitulée «Cadre stratégique pour une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique»¹ a donné un nouvel élan aux efforts déployés pour réaliser la transition vers une économie à faibles émissions de carbone, sûre et compétitive. Pour maintenir cet élan, le premier «état de l'union de l'énergie»² présenté ici dresse le bilan des progrès accomplis au cours des neuf derniers mois et recense les principales problématiques qui nécessiteront une attention politique particulière en 2016, qui sera une année clé pour la mise en œuvre de l'union de l'énergie³.

Dans quelques jours, les dirigeants du monde entier se réuniront à Paris pour convenir des moyens à mettre en œuvre en vue de s'attaquer à l'une des plus grandes problématiques de l'humanité: le changement climatique. L'état de l'union de l'énergie présente la contribution de l'Europe en vue des négociations de Paris et met l'accent ce qui se passera après. Il faut que l'avance de l'Europe dans la transition vers une économie sobre en carbone se maintienne après Paris, à la fois par la réalisation des objectifs en matière de climat et d'énergie pour 2030 et par l'exercice d'une diplomatie cohérente en matière d'énergie et de climat, visant à faire en sorte que tous les pays concrétisent leurs engagements.

Cette transition revêt un intérêt économique majeur. De grandes entreprises européennes ont entamé une mutation de leurs modèles économiques. Les sources d'énergie renouvelables et l'efficacité énergétique créent des emplois en Europe, mais elles requièrent de nouvelles compétences et de nouveaux investissements. Un grand nombre des changements liés à cette transition concerneront les villes et agglomérations; en devenant plus intelligentes, nos villes seront des catalyseurs essentiels des politiques énergétiques durables de l'UE.

Les marchés de l'électricité et du gaz ne fonctionnent toujours pas de manière optimale. Pour que la transition vers une économie et une société à faible intensité de carbone soit fructueuse et équitable sur le plan social, il faudrait que les citoyens s'approprient davantage cette transition, profitent des nouvelles technologies et du renforcement de la concurrence pour réduire leurs factures, et participent plus activement au marché.

Les événements géopolitiques survenus dans le voisinage direct de l'UE en 2015 justifient que l'énergie reste l'une de ses grandes priorités. Toute action en la matière doit tenir compte du fait que la sécurité de l'approvisionnement en énergie, l'efficacité énergétique, le développement des infrastructures, l'achèvement du marché intérieur de l'énergie et la durabilité sont des questions étroitement liées. La 2^e liste de projets d'intérêt commun énumère les projets d'infrastructure dont l'UE a besoin d'urgence pour atteindre ses objectifs en matière de politique énergétique.

L'état de l'union de l'énergie présente les éléments fondamentaux d'un mécanisme de mise en œuvre qui doit conduire à la définition de politiques plus prévisibles, transparentes et stables.

¹ COM(2015)80.

² Il est accompagné d'une série de rapports et de documents de travail des services de la Commission, première étape accomplie par cette dernière pour rationaliser la manière dont elle s'acquitte de ses obligations en matière de rapports.

³ Programme de travail de la Commission, COM(2015) 610. Toutes les propositions seront élaborées dans le respect des principes de subsidiarité, de proportionnalité et de meilleure réglementation. Certaines de ces mesures seront des initiatives relevant du programme REFIT.

Les orientations relatives aux plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat constituent la base sur laquelle les États membres commenceront à élaborer leurs plans pour la période 2021-2030. La méthodologie proposée sur les indicateurs clés est une première étape en vue de mesurer et de surveiller la mise en œuvre de l'union de l'énergie.

Au cours des derniers mois, la Commission a organisé des visites dans un grand nombre d'États membres afin de débattre de l'union de l'énergie avec un large éventail de parties intéressées. Des discussions techniques avec tous les États membres ont complété ces rencontres. Ces contacts ont permis à la Commission d'élaborer une analyse par pays pour chaque État membre sous l'angle de l'union de l'énergie, et de dégager des conclusions d'ordre politique pour chacune des cinq dimensions de l'union de l'énergie.

2. DECARBONISATION DE L'ECONOMIE

Progrès accomplis

L'économie de l'UE est actuellement la plus efficace des grandes économies mondiales sur le plan des émissions de carbone. Ses efforts pour briser le lien entre la croissance économique et les émissions de gaz à effet de serre ont été particulièrement fructueux. Entre 1990 et 2014, le PIB global de l'UE a augmenté de 46 %, alors que ses émissions totales de gaz à effet de serre diminuaient de 23 %. L'UE est l'un des trois seuls grands ensembles économiques mondiaux⁴ qui produisent plus de la moitié de leur électricité sans émissions de gaz à effet de serre⁵.

L'un des objectifs de la stratégie de l'union de l'énergie est de délaisser encore davantage le modèle économique reposant sur les combustibles fossiles. En 2015, des progrès ont été enregistrés dans trois domaines qui jouent un rôle essentiel dans cette transition: les échanges de quotas d'émission, les sources d'énergie renouvelables et la réalisation de nouveaux investissements dans les technologies à faible intensité de carbone et l'efficacité énergétique.

L'accord sur l'introduction de la réserve de stabilité du marché, qui sera opérationnelle en 2019, renforcera le système d'échange de quotas d'émission de l'UE (SEQUE). En juillet 2019, la Commission a présenté une proposition de révision du SEQUE. Il s'agit de la dernière étape avant que ce système soit apte à jouer pleinement son rôle de principal instrument européen en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030. La Commission invite instamment le Parlement européen et le Conseil à accorder un traitement prioritaire aux travaux relatifs à cette proposition.

Soutenant l'ambition de faire de l'Europe le leader mondial des énergies renouvelables, la Commission a présenté en juillet 2015 une communication consultative sur une nouvelle organisation du marché de l'électricité, dont l'un des principaux objectifs est d'adapter celui-ci à une augmentation de la part des énergies renouvelables, qui deviennent une source d'énergie importante. Elles couvrent déjà les besoins de 78 millions d'Européens, et l'Union en tant que telle est sur la bonne voie pour atteindre son objectif de 20 % d'énergie produite à partir de sources renouvelables dans sa consommation finale d'énergie à l'horizon 2020.

⁴ Les autres sont le Brésil et le Canada.

⁵ 27 % de l'électricité produite dans l'UE provient de sources d'énergie renouvelables, avec un pourcentage équivalent pour l'énergie nucléaire.

La transition vers une économie à faible intensité de carbone nécessitera des investissements considérables, notamment dans les réseaux électriques, la production d'énergie, l'efficacité énergétique et l'innovation⁶. Le budget de l'Union contribue à cette mutation en intégrant les objectifs climatiques dans toutes les initiatives politiques pertinentes, pour faire en sorte que 20 % du budget 2014-2020 de l'Union soit alloué à des actions en faveur du climat, soit environ 180 milliards d'euros. Plus de 110 milliards d'euros sont mis à disposition via les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI). En outre, des projets dans le domaine de l'énergie durable figurent parmi les premiers projets approuvés pour bénéficier de la garantie du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI), notamment au Danemark, en Finlande, en France, en Espagne et au Royaume-Uni.

En mars 2015, en s'appuyant sur le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 élaboré par la Commission, l'UE a présenté un objectif contraignant de réduction de ses émissions, applicable à l'ensemble de l'économie, d'au moins 40 % d'ici à 2030 par rapport aux niveaux de 1990. En septembre 2015, elle a adopté sa position en vue de la conférence de Paris sur le climat (COP 21)⁷. Elle y confirme être disposée à négocier un accord mondial ambitieux sur le climat, contraignant et transparent, qui définisse clairement la voie à suivre pour limiter la hausse de la température mondiale moyenne à moins de 2 °C. À la date d'adoption du présent état de l'union de l'énergie, plus de 160 pays représentant plus de 90 % des émissions mondiales actuelles ont présenté leur contribution prévue déterminée au niveau national (CPDN). L'ampleur de ces contributions est sans précédent et entraînera une réduction significative des émissions dans le monde entier. Elle marque le passage d'une «action de quelques-uns», dans le cadre du protocole de Kyoto, à «l'action de tous».

La réalisation de ces objectifs nécessitera de nouvelles mesures courageuses sur le plan local. Dans cette perspective, la Commission a réuni, le 15 octobre 2015, les représentants des villes et municipalités pour le lancement d'un nouveau «pacte des maires», couvrant à la fois des initiatives visant à atténuer le changement climatique et à s'y adapter. En lançant un «pacte des maires mondial», elle encouragera les autorités locales du monde entier à agir, y compris dans des régions qui n'avaient pris aucune mesure en la matière jusqu'ici.

D'ici à la COP 21, plus de 4 000 entreprises auront également pris des engagements. Leur concrétisation sur le terrain ouvrira d'importantes perspectives commerciales pour les entreprises européennes innovantes et permettra de créer des emplois et de la croissance dans l'UE.

Étapes ultérieures

Immédiatement après la conférence de Paris sur le climat, tous les pays devront transformer leurs engagements en mesures concrètes. Au cours du premier semestre 2016, la Commission entend donc faire des propositions sur la mise en œuvre de l'objectif de réduction des émissions non couvertes par le SEQUE (moins 30 % par rapport aux niveaux de 2005) en fixant des objectifs chiffrés nationaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre et en intégrant dans cet objectif l'utilisation des terres, le changement d'affectation des terres et la foresterie (secteur UTCATF).

⁶ COM(2014)15 et son analyse d'impact.

⁷ Conclusions du Conseil «Environnement» du 18 septembre 2015.

Étant donné que les transports génèrent environ un tiers des émissions de gaz à effet de serre produites dans les secteurs non couverts par le SEQE, la Commission prévoit une communication sur les mesures nécessaires pour décarboniser tous les modes de transport. Elle devrait être suivie de propositions portant notamment sur les normes d'émission de CO₂ des voitures et des camionnettes, sur le contrôle des véhicules utilitaires lourds, sur une tarification équitable et efficace et sur les règles d'accès au marché pour le transport routier.

Il est essentiel d'assurer l'application effective des normes réglementaires pour réduire les émissions du transport routier. Les systèmes d'essais sous-estiment gravement les émissions de gaz à effet de serre et de certains polluants atmosphériques. Dans ce contexte, la Commission prépare une proposition visant à appliquer dans l'UE la procédure d'essai mondiale harmonisée pour les voitures particulières et véhicules utilitaires légers (WLTP)⁸. Une fois entrée en vigueur en 2017, elle fournira des informations plus précises sur les émissions de CO₂ et la consommation de carburant. En outre, pour mesurer les émissions de polluants atmosphériques des voitures à moteur diesel, des protocoles d'essai en conditions de conduite réelles deviendront obligatoires à partir de 2017, afin de réduire efficacement les émissions d'oxydes d'azote (NOx)⁹. La Commission prépare aussi des propositions visant à durcir le système de réception par type et de surveillance du marché, et à renforcer l'indépendance des essais réalisés sur les véhicules.

La nouvelle directive sur les énergies renouvelables, et la politique d'exploitation durable de la bioénergie à l'horizon 2030, à présenter en 2016, devraient fournir le cadre approprié pour atteindre l'objectif contraignant, fixé au niveau de l'UE, d'une élévation de la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique à au moins 27 % d'ici à 2030. Elles définiront les politiques et les mesures de l'UE qui, conjointement avec les contributions décrites dans les plans nationaux des États membres en matière d'énergie et de climat, devraient assurer la réalisation de cet objectif. Afin de mettre en place les mesures incitatives appropriées en faveur de la décarbonisation, la Commission plaidera également pour l'élimination progressive des subventions en faveur des combustibles fossiles.

Conclusions d'ordre politique aux niveaux national, régional et de l'UE:

- *L'UE est sur la bonne voie pour atteindre l'objectif fixé pour 2020 en matière d'émissions de gaz à effet de serre (à savoir une réduction de 20 % par rapport au niveau de 1990). En 2014, les émissions de l'UE avaient diminué de 23 % par rapport au niveau de 1990 et, d'après les projections les plus récentes présentées par les États membres, en 2020, ces émissions devraient être inférieures de 24 % par rapport au niveau de 1990.*
- *Vingt-quatre États membres devraient atteindre leur objectif national pour 2020 dans les secteurs hors SEQE grâce aux politiques et mesures existantes. Quatre États membres (l'Irlande, le Luxembourg, la Belgique et l'Autriche) vont devoir déployer des efforts supplémentaires pour respecter leurs objectifs nationaux pour 2020 dans les secteurs non*

⁸ La procédure d'essai mondiale harmonisée pour les voitures particulières et véhicules utilitaires légers (WLTP) a été adoptée dans le cadre de la Commission économique des Nations unies pour l'Europe (CEE-ONU) en 2014 afin de remplacer l'ancien cycle d'essai NEDC (nouveau cycle de conduite européen).

⁹ Cette procédure permettra de contrôler que les performances des véhicules en matière d'émissions en conditions réelles respectent bien les limites réglementaires, avec des tolérances liées aux incertitudes inhérentes à la procédure d'essai et aux instruments de mesure, qui seront progressivement réduites.

couverts par le SEQE, ou faire usage des possibilités prévues dans la décision relative à la répartition de l'effort¹⁰.

- En ce qui concerne les énergies renouvelables, l'UE en tant que telle est sur la bonne voie pour atteindre l'objectif fixé pour 2020. Tous les États membres sauf trois (le Luxembourg, les Pays-Bas et le Royaume-Uni) ont atteint leurs objectifs intermédiaires pour 2013/2014, d'après les données de 2013¹¹. Certains États membres (la France, le Luxembourg, Malte, les Pays-Bas et le Royaume-Uni et, dans une moindre mesure, la Belgique et l'Espagne) doivent déterminer si leurs politiques et outils sont suffisants et efficaces pour réaliser leurs objectifs en matière d'énergies renouvelables. Il n'est pas non plus certain que la Hongrie et la Pologne atteignent leurs objectifs pour 2020. Quant aux dix-neuf autres États membres, il se peut qu'ils dépassent, parfois même de loin, leurs objectifs en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2020. La part croissante des énergies renouvelables contribue à améliorer la sécurité énergétique de l'Europe.
- De plus, la grande majorité des États membres doivent déployer des efforts supplémentaires pour assurer une meilleure intégration des énergies renouvelables dans le marché et la cohérence entre les régimes d'aide et le fonctionnement des marchés de l'électricité en particulier. Tous les États membres doivent veiller à ce que les nouvelles lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie soient respectées, notamment l'exigence fondamentale selon laquelle, d'une part, les aides doivent être octroyées sur la base d'une procédure de mise en concurrence fondée sur des critères clairs, transparents et non discriminatoires et, d'autre part, les énergies renouvelables doivent être rapprochées du stade de la commercialisation.
- La Suède est le seul État membre jusqu'ici à avoir mis en place un mécanisme de coopération en matière d'énergies renouvelables avec un autre pays (la Norvège). L'ajout, dans le champ d'activité de certaines enceintes régionales telles que le PIMERB (plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la Baltique), de la coopération entre États membres sur les énergies renouvelables, est encourageant. Davantage d'initiatives régionales de ce genre sont nécessaires, notamment dans la région des mers septentrionales et dans la région méditerranéenne.

3. CONTRIBUTION DE L'EFFICACITE ENERGETIQUE A LA MODERATION DE LA DEMANDE D'ENERGIE

Progrès accomplis

Pour parvenir à un niveau ambitieux d'efficacité énergétique d'ici à 2030, la Commission a commencé à mettre en place des outils et instruments qui prennent en compte l'efficacité énergétique comme une source d'énergie à part entière. En juillet 2015, la Commission a proposé à titre de première étape une révision de la directive sur l'étiquetage énergétique¹². Cette proposition vise à améliorer l'efficacité de l'acquis en matière d'étiquetage énergétique et elle renforcera le contrôle de son application. En 2015 également sont entrées en vigueur un certain nombre de mesures d'écoconception et d'étiquetage énergétique, qui pourront réduire

¹⁰ Voir le rapport sur les progrès accomplis dans le domaine de l'action pour le climat, COM(2015) 576 et SWD(2015) 246.

¹¹ Étant donné que les objectifs intermédiaires sont définis comme une moyenne sur deux ans, les nouvelles données d'Eurostat pour 2014 pourraient conduire à modifier cette évaluation.

¹² COM(2015)341.

encore la consommation d'énergie des ménages et, partant, leurs factures. Plus tard dans l'année, la Commission compte présenter un nouveau plan de travail pour l'écoconception qui, en plus de viser à améliorer l'efficacité énergétique, soutiendra à l'avenir l'économie circulaire.

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) accorde une grande importance à l'efficacité énergétique. L'EFSI soutient déjà des projets stratégiques en faveur de l'efficacité énergétique, par exemple en France et en Italie. Le processus d'approbation de nombreux autres projets est en cours. Les interventions du Fonds seront complémentaires des investissements réalisés avec les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI).

Le rapport sur l'avancement de la mise en œuvre de l'objectif d'une amélioration de l'efficacité énergétique de 20 % pour 2020¹³, qui accompagne la présente communication, montre que malgré les progrès non négligeables qui ont été faits, les efforts collectifs des États membres ne se montent qu'à 17,6 % d'économies d'énergie primaire par rapport aux projections établies pour 2020¹⁴. La Commission reste toutefois optimiste sur la possibilité d'atteindre l'objectif de 20 %, à condition que la législation européenne soit mise en œuvre correctement et intégralement. Les États membres devraient revoir leur ambition à la hausse et améliorer les conditions d'investissement, de manière à ce que l'efficacité énergétique continue de progresser en Europe.

Étapes ultérieures

L'exploitation de toutes les possibilités que recèle l'efficacité énergétique se heurte encore à de nombreux obstacles, tels que le manque d'informations ou d'outils financiers spécifiques. Le développement des possibilités, produits et technologies liés à l'efficacité énergétique reste par conséquent à un niveau limité.

En 2016, la Commission prévoit des propositions législatives visant à adapter la directive sur l'efficacité énergétique pour tenir compte de l'objectif indicatif à l'horizon 2030 pour l'UE, consistant à améliorer l'efficacité énergétique d'au moins 27 % (et qui devra être réexaminé d'ici à 2020, dans l'optique de le relever à 30 % pour l'UE). Tout aussi importante est l'attention qu'il convient d'accorder aux bâtiments, dont la consommation d'énergie représente environ 40 % du total de la consommation d'énergie finale de l'UE et plus ou moins un quart des émissions directes de gaz à effet de serre non couvertes par le SEQE. Une évaluation approfondie de la directive sur la performance énergétique des bâtiments est en cours en vue de sa révision.

Financer les investissements initiaux nécessaires dans l'efficacité énergétique demeure un défi majeur. Il est nécessaire d'attirer cinq fois plus d'investissements dans le domaine de l'efficacité énergétique d'ici à 2030¹⁵. La Commission travaillera en priorité avec ses partenaires à mettre en place en 2016 des dispositifs visant à regrouper des projets de moindre envergure dans le domaine de l'efficacité énergétique. Ces dispositifs devraient offrir aux investisseurs des possibilités d'investissement plus intéressantes dans l'efficacité énergétique,

¹³ COM(2015) 574, et document de travail des services de la Commission SWD(2015) 245.

¹⁴ COM(2014) 520.

¹⁵ Rapport publié par le groupe des institutions financières dans le domaine de l'efficacité énergétique (rapport EEFIG, www.eefig.eu).

et rendre les capitaux plus accessibles pour les plateformes et programmes d'efficacité énergétique nationaux, régionaux ou locaux, surtout dans les États membres qui en ont le plus besoin. Ils incluront un renforcement de l'assistance à l'élaboration de projet et de l'assistance technique dans le cadre de la plateforme européenne de conseil en investissement (EIAH) mise sur pied par la Commission et la Banque européenne d'investissement pour aider les promoteurs publics à structurer leurs projets et pour promouvoir des dispositifs de financement comportant des conditions standard, notamment dans le domaine du bâtiment. La Commission lancera au début de 2016 le portail européen de projets d'investissement (EIPP), dont l'objectif est d'attirer les investisseurs pour les amener à financer des projets d'investissement solides en Europe. Les acteurs du secteur de l'énergie sont encouragés à soumettre leurs projets de manière à constituer une masse critique de projets en amont de leur lancement.

Le chauffage et le refroidissement forment le principal poste de consommation d'énergie dans l'UE. Une stratégie consacrée spécifiquement au chauffage et au refroidissement est prévue pour le début de 2016, en vue d'une transformation intelligente de ce secteur. Cette stratégie devrait notamment recenser des solutions et des mesures pour réduire la demande de chauffage et de refroidissement dans les secteurs résidentiel, tertiaire et industriel, tout en contrôlant au moins la qualité des services et le confort, et pour réduire la dépendance aux combustibles fossiles.

Conclusions d'ordre politique aux niveaux national, régional et de l'UE:

- *La plupart des États membres devraient prendre les mesures supplémentaires requises pour revoir à la hausse le niveau de leur ambition et leurs efforts afin d'atteindre leurs objectifs nationaux en matière d'efficacité énergétique à l'horizon 2020.*
- *Plusieurs États membres (l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, Chypre, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, Malte, l'Espagne et la Suède) ont notifié des objectifs nationaux plus ambitieux pour 2020 fondés sur la consommation d'énergie primaire ou finale, ce qui est encourageant. Parallèlement, cinq États membres ont réduit leur niveau d'ambition en ce qui concerne l'un des deux objectifs. En général, le niveau de l'ensemble des objectifs indicatifs nationaux pour 2020, fixés par exemple par la Croatie, la Finlande, la Grèce et la Roumanie — de même que par Chypre, l'Italie et le Portugal lorsqu'ils sont exprimés en termes de consommation finale d'énergie — n'est pas suffisamment ambitieux par rapport aux perspectives de croissance économique.*
- *Pour atteindre leurs objectifs indicatifs de consommation d'énergie primaire fixés pour 2020, la Belgique, l'Estonie, la France, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne et la Suède devront réduire leur consommation d'énergie primaire à un rythme plus soutenu en 2014-2020 qu'au cours de la période 2005-2013. L'Autriche, la Belgique, l'Estonie, la France, l'Allemagne, la Lituanie, Malte et la Slovaquie se sont fixé des objectifs de consommation d'énergie finale en 2020 qui nécessitent de réduire celle-ci entre 2014 et 2020 à des taux plus élevés que ceux enregistrés sur la période 2005-2013.*
- *Pour ce qui est de l'intensité énergétique, on observe un écart important entre l'État membre dont l'industrie présente la plus forte intensité énergétique (la Bulgarie) et ceux où elle est la plus faible (le Danemark et l'Irlande). Cet écart est dans une large mesure lié aux différences structurelles entre les États membres. Toutefois, tous les États membres sauf la Grèce, la Hongrie, l'Irlande et la Lettonie ont enregistré une baisse de*

l'intensité énergétique dans l'industrie et le secteur de la construction entre 2005 et 2013.

- En ce qui concerne le secteur de la production d'énergie, les indicateurs de performance analysés ont affiché une détérioration dans la plupart des pays. Les États membres doivent notamment promouvoir davantage le recours à la cogénération à haut rendement pour la production de chaleur, ainsi que les réseaux de chauffage et de refroidissement urbains à haut rendement.*

4. UN MARCHÉ INTERIEUR DE L'ÉNERGIE PLEINEMENT INTÉGRÉ

Progrès accomplis

Les lignes électriques et les gazoducs constituent l'épine dorsale d'un marché intégré de l'énergie. Beaucoup d'avancées ont été enregistrées depuis la présentation du cadre stratégique pour une union de l'énergie. L'inauguration du câble électrique reliant l'Italie et Malte en avril 2015 a mis fin à l'isolement énergétique du réseau électrique maltais. L'achèvement de l'interconnexion Estlink entre la Finlande et l'Estonie, et de l'interconnexion Nordbalt entre la Lituanie et la Suède, a permis aux États baltes de commencer à participer au marché de l'électricité NordPool cette année. L'interconnexion LitPolLink entre la Lituanie et la Pologne, dont l'inauguration aura lieu en décembre 2015, offre un autre exemple de bonne coopération. L'année 2015 a également vu l'inauguration de l'interconnexion électrique France-Espagne, qui a doublé la capacité de transport entre les deux pays. Dans le secteur du gaz, le nouveau terminal GNL (gaz naturel liquéfié) à Klaipeda (Lituanie) a permis pour la première fois de diversifier l'approvisionnement du marché balte, tandis que le récent accord sur l'interconnexion gazière entre la Pologne et la Lituanie mettra un terme à l'isolement des États baltes par rapport au marché intérieur du gaz. L'interconnexion entre la Hongrie et la Slovaquie constitue également une étape importante, tandis que d'importants équipements d'inversion des flux ont été installés sur le territoire l'UE ainsi qu'à sa frontière avec l'Ukraine, facilitant ainsi les échanges bidirectionnels. Les États baltes se sont mis d'accord sur l'objectif stratégique commun consistant à synchroniser leurs systèmes électriques avec le réseau continental européen.

En 2015, la Commission a travaillé intensivement avec les États membres pour mettre en place le groupe à haut niveau sur la connectivité électrique et gazière pour la péninsule ibérique et le groupe à haut niveau sur la connectivité gazière pour l'Europe centrale et du Sud-Est, ainsi que pour réformer le groupe à haut niveau pour la région de la mer Baltique (PIMERB). Les États membres ont intensifié leur coopération au sein de groupements régionaux, laquelle a commencé à porter ses fruits. Le groupe à haut niveau sur la connectivité gazière pour l'Europe centrale et du Sud-Est, par exemple, a adopté une liste de projets prioritaires¹⁶, dont la mise en œuvre permettra aux pays de la région d'avoir accès à au moins trois sources d'approvisionnement en gaz.

Le forum consacré aux infrastructures énergétiques mis en place par la Commission, qui a tenu sa réunion inaugurale à Copenhague les 9 et 10 novembre, s'emploiera à définir les meilleures pratiques sur des problématiques telles que les obstacles réglementaires, le développement des infrastructures et leur acceptation par le public, ainsi que leur financement.

¹⁶

<http://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/central-and-south-eastern-europe-gas-connectivity>

La Commission a beaucoup coopéré avec les États membres en vue d'éliminer les obstacles réglementaires au commerce transfrontalier d'électricité et de gaz. En étroite coopération avec les États membres, elle s'est attaquée aux problèmes liés à la mise en œuvre complète du troisième paquet «énergie» dans plusieurs États membres. L'initiative de la Commission sur une nouvelle organisation du marché¹⁷ a pour but de préparer la voie à une adaptation plus poussée du cadre réglementaire européen à la réalité des marchés de l'énergie européens, de plus en plus intégrés. La Commission a également continué à faire appliquer strictement les règles de concurrence du traité.

Un marché intérieur de l'énergie totalement intégré devrait avant tout apporter des avantages concrets aux consommateurs. Ce principe se reflète pleinement dans la communication intitulée «Une nouvelle donne pour les consommateurs d'énergie» de juillet 2015¹⁸. Cette communication reconnaît que les consommateurs n'ont toujours pas la possibilité de jouer pleinement leur rôle dans la transition du système énergétique. Si l'on se place du point de vue du consommateur, les marchés de l'électricité et du gaz ne fonctionnent toujours pas de façon optimale, ainsi qu'en témoigne le document sur les tendances en matière de consommation d'énergie présenté avec le présent état de l'union de l'énergie¹⁹.

Étapes ultérieures

En 2016, tous les acteurs devront intensifier leur action relative aux projets d'infrastructure. Il est notamment urgent de donner un élan politique aux projets d'intérêt commun (PIC). S'il est vrai que 13 projets issus de la première liste de PIC seront achevés d'ici la fin de 2015, et qu'un peu plus de 100 PIC sont au stade de l'octroi des autorisations, plus d'un quart²⁰ connaissent des retards, principalement en raison de problèmes d'octroi d'autorisation et/ou de financement. Les procédures sont tout simplement trop longues pour être efficaces. Pour les mener à bien, les États membres sont obligés de mettre intégralement en œuvre les dispositions du règlement concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes (RTE-E), notamment celles qui portent sur l'octroi des autorisations.

La deuxième liste de projets d'intérêt commun²¹, adoptée en même temps que la présente communication, énumère les projets dont l'UE a besoin d'urgence pour atteindre ses objectifs en matière de politique énergétique. Le document de travail des services de la Commission qui l'accompagne²² définit les améliorations nécessaires pour mettre en place l'infrastructure essentielle au fonctionnement d'un marché de l'énergie intégré en Europe. Les instruments élaborés dans le cadre du Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFIS) devraient produire leurs premiers effets positifs sur les investissements dans les infrastructures en 2016. Dans le domaine spécifique de l'électricité, la Commission prévoit une communication sur les mesures nécessaires pour atteindre l'objectif de 15 % d'interconnexion électrique pour 2030. La Commission étudiera en outre les moyens de financer les deux

¹⁷ COM(2015)340.

¹⁸ COM(2015)339, accompagnée d'un document de travail des services de la Commission sur les bonnes pratiques en matière d'autoconsommation et de régimes de soutien aux énergies renouvelables, SWD(2015)114.

¹⁹ SWD(2015) 249.

²⁰ 31 % des projets en matière d'électricité et 25 % des projets gaziers, d'après le rapport de suivi de l'ACER sur la mise en œuvre des projets d'intérêt commun.

²¹ C(2015)8052.

²² SWD(2015) 247.

parties des projets localisés aux frontières de l'Union européenne et de la Communauté de l'énergie.

Les États membres et les parties intéressées ont manifesté un grand intérêt pour une coopération dans la région des mers septentrionales. Les investissements dans cette région absorberont près de la moitié des dépenses en capital effectuées pour l'ensemble des projets d'intérêt commun en matière d'électricité. C'est pourquoi la Commission a l'intention de créer un groupe à haut niveau pour la coopération régionale dans la région de la mer du Nord, afin de résoudre les problèmes de réglementation, de financement et d'aménagement du territoire qui entravent la mise en œuvre de ces projets.

Il restera indispensable de continuer à investir dans les infrastructures de réseau nationales, pour éviter les contraintes régionales. Les distorsions que provoque l'insuffisance des infrastructures nationales associées à de grandes zones de dépôt des offres uniques sont particulièrement préoccupantes. Le processus de révision des zones de dépôt des offres, mené par le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (ENTSO pour l'électricité) devrait mettre en lumière les contraintes de réseau critiques et, le cas échéant, définir des zones de dépôt des offres distinctes pour les zones soumises à des contraintes. La création de telles zones de dépôt des offres pourrait aussi aider à mieux cerner les besoins d'investissements accrus dans les réseaux.

Il importe en outre de veiller à ce que l'infrastructure électrique et gazière existante soit utilisée intégralement dans l'intérêt de l'intégration du marché. Le maintien d'une application stricte des règles de concurrence visera notamment à faire en sorte que les marchés ne soient pas cloisonnés par des restrictions artificielles dans l'utilisation des capacités existantes.

Des propositions législatives en vue de la mise en œuvre de la nouvelle organisation du marché sont prévues pour 2016. Les objectifs essentiels de la législation sont d'améliorer les liens entre les marchés de gros et de détail; de renforcer la coopération régionale et d'accroître les échanges transfrontaliers; et de développer les marchés à court et à long terme afin d'adresser, tant aux producteurs qu'aux consommateurs d'électricité, les signaux appropriés en ce qui concerne les investissements à réaliser dans les technologies modernes. La révision du système d'échange de quotas d'émission de l'UE devrait aussi générer des signaux d'investissement à long terme plus favorables aux investissements dans les technologies à faible intensité de carbone. La Commission veille à faire en sorte que, lorsque les États membres recourent aux aides d'État pour soutenir l'investissement dans leurs marchés de l'énergie, les politiques d'aide soient conçues conformément aux exigences des lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie²³, afin d'éviter d'éventuelles distorsions du marché. En outre, l'enquête sectorielle en matière d'aides d'État qui est en cours sur les mécanismes de capacité pour l'électricité²⁴ vise à étudier dans quelle mesure les mécanismes de capacité existants et prévus risquent de nuire à l'efficacité du marché intérieur.

Lors de l'élaboration des propositions législatives susmentionnées, la Commission veillera particulièrement à stimuler le rôle de la participation de la demande comme instrument pour accroître l'efficacité et la flexibilité au sein des réseaux d'énergie. Le manque d'informations

²³ JO C 200 du 28 juin 2014, p. 1.

²⁴ C(2015)2814.

sur les coûts et la consommation, les difficultés pour changer de fournisseur et l'absence d'incitation à une participation active devraient appartenir au passé.

Les consommateurs – qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises – veulent plus de transparence sur les prix de l'énergie et les coûts. C'est pourquoi la Commission prépare actuellement un nouveau rapport sur les prix et les coûts de l'énergie, qui sera publié en 2016, afin de dresser un tableau d'ensemble des coûts, des taxes, des prélèvements, mais aussi des subventions, dans le domaine de l'énergie. Ce rapport devrait contribuer à éclairer le débat sur les différences de niveaux de prix dans les États membres, les différentes composantes des prix de l'énergie, leur influence sur la compétitivité des entreprises européennes et l'investissement en Europe, et leur capacité à influencer le comportement des consommateurs. La première étape est la présentation ce jour par la Commission d'une proposition visant à améliorer les statistiques européennes sur les prix du gaz et de l'électricité²⁵.

Lorsqu'elle réexaminera la législation clé en 2016, la Commission accordera une attention particulière à la protection des consommateurs vulnérables, tout comme lors du réexamen de la directive sur l'efficacité énergétique ou dans la proposition relative à la nouvelle organisation du marché, dans lesquelles les obligations des États membres et des opérateurs de marché à l'égard des consommateurs vulnérables pourraient être mieux coordonnées. La Commission entend veiller à ce que les programmes de financement en faveur de l'efficacité énergétique soient accessibles aux consommateurs d'énergie à faibles revenus et vulnérables, et elle s'efforcera d'améliorer la collecte de données sur la précarité énergétique.

Conclusions d'ordre politique aux niveaux national, régional et de l'UE:

- *De nombreux États membres ont bien progressé dans l'ouverture de leurs marchés de gros à la concurrence, ce qui a apporté des avantages non négligeables. Il existe cependant des différences marquées entre les États membres, un grand nombre de ceux-ci n'ayant pas encore intégralement mis en œuvre les règles nécessaires à la mise en place de marchés concurrentiels et liquides.*
- *S'agissant des infrastructures électriques, 22 États membres sont sur la bonne voie pour atteindre l'objectif de 10 % de capacité d'interconnexion électrique pour 2020, ou l'ont déjà atteint. Les huit États membres qui restent en deçà de l'objectif d'interconnexion fixé pour 2020 sont Chypre, l'Irlande, l'Italie, la Pologne, le Portugal, la Roumanie, l'Espagne et le Royaume-Uni.*
- *De nouvelles interconnexions restent nécessaires pour rendre encore plus profond le marché intérieur de l'électricité (par exemple en Europe du Sud-Ouest), ainsi qu'entre plusieurs États membres d'Europe septentrionale et orientale (tels que l'Allemagne, la Pologne et la République tchèque), ou encore pour mieux relier certains États membres (l'Irlande et le Royaume-Uni) avec le reste de l'Europe du Nord-Ouest.*
- *Sur la base d'un récent arrêt de la Cour de justice de l'UE, la réglementation des prix de détail doit être limitée dans le temps et s'appliquer uniquement à des cas exceptionnels²⁶. Alors que plusieurs États membres (Irlande, Lettonie) ont récemment abandonné avec succès la réglementation des tarifs pour les consommateurs finaux, les prix facturés aux ménages restent réglementés à des degrés divers dans près de la moitié des États*

²⁵ COM(2015) 496.

²⁶ Affaire C-36/14, Commission européenne contre République de Pologne.

membres, ce qui peut constituer un obstacle à la participation des acteurs de la demande et entraver la concurrence sur les marchés de détail.

- *Il est indispensable que tous les États membres informent mieux les consommateurs sur les possibilités qui leur sont proposées en matière d'efficacité énergétique, et qu'ils continuent à améliorer les conditions d'investissement dont bénéficient les consommateurs privés. Il faut prévoir en outre des mesures plus ciblées en faveur des consommateurs vulnérables, afin de combattre efficacement la précarité énergétique.*
- *La responsabilisation des consommateurs grâce au déploiement de compteurs intelligents n'a été mise en œuvre avec succès que dans certains États membres (principalement la Finlande, l'Italie et la Suède) et, dans une moindre mesure, dans quelques autres (dont le Danemark, l'Estonie et les Pays-Bas). Dans plusieurs États membres, les consommateurs qui cherchent à changer de fournisseur pour bénéficier de meilleures conditions contractuelles se heurtent à des contraintes administratives.*
- *Au niveau régional, à la mi-2015, la plus grande partie des marchés de gros de l'électricité dans l'UE étaient couplés à un ou plusieurs marchés voisins et montraient des signes de convergence des prix. La situation est plus contrastée en ce qui concerne le gaz. Malgré une certaine convergence des prix sur les grandes plateformes gazières européennes, des écarts de prix marqués persistent et l'intégration du marché reste insuffisante dans l'ensemble de l'UE, notamment en raison des incidences des contrats à long terme et des interconnexions manquantes. Les marchés de détail, tant pour l'électricité que pour le gaz, ont encore une dimension nationale (ou infranationale). Des efforts supplémentaires sont attendus de la part de tous les États membres pour faire progresser l'intégration régionale des marchés.*

5. SECURITE ENERGETIQUE, SOLIDARITE ET CONFIANCE

Progrès accomplis

L'Union et ses États membres ont décidé de soutenir une action plus cohérente en matière de politique étrangère et énergétique de l'Union, qui tienne compte de l'évolution géopolitique. En juillet 2015, le Conseil a adopté des conclusions sur la diplomatie énergétique, ainsi qu'un plan d'action²⁷, qui soulignent la nécessité de renforcer les dialogues bilatéraux et multilatéraux, de recourir davantage à des instruments de politique étrangère pour améliorer la diversification, ainsi que de promouvoir l'établissement de marchés de l'énergie fondés sur des règles, transparents et durables.

La transition vers une économie compétitive à faible intensité de carbone réduira le recours aux importations de combustibles fossiles en modérant la demande d'énergie et permettant d'exploiter les sources d'énergie renouvelables et d'autres sources d'énergie indigènes. L'investissement dans des infrastructures résilientes doit tenir compte de cette évolution de l'environnement, afin d'éviter l'accumulation d'actifs irrécupérables.

L'année 2015 a été marquée par la permanence des tensions entre la Russie et l'Ukraine; la persistance d'un bas niveau des prix pétroliers, dont les conséquences sur les marchés de l'énergie se font sentir dans le monde entier; des initiatives visant à créer des infrastructures d'approvisionnement supplémentaires pour le gaz naturel russe; l'ouverture de nouvelles

²⁷ Conclusions du Conseil sur la diplomatie énergétique et climatique (10995/15 et 11029/15).

perspectives grâce à l'accord sur le nucléaire iranien, et enfin un recul constant de la production intérieure de combustibles fossiles.

Malgré la situation politique difficile, l'Ukraine est apparue, au cours de l'hiver 2014/2015, comme un partenaire fiable pour le transit du gaz russe. L'UE est convaincue qu'il est dans l'intérêt de toutes les parties que l'Ukraine reste un pays de transit important. L'UE soutient activement les efforts du gouvernement ukrainien et de Naftogaz pour que cela reste le cas, notamment grâce aux réformes structurelles de grande ampleur entreprises par l'Ukraine dans son secteur gazier. Il est essentiel que ce processus de réforme se poursuive. Tout au long de l'année 2015, la Commission s'est employée activement à faciliter les négociations entre l'Ukraine et la Russie pour garantir l'approvisionnement hivernal de l'Ukraine en gaz. C'est ainsi que, le 25 septembre 2015, un protocole contraignant a été paraphé, et mis en œuvre à partir du 9 octobre suivant. Les capacités de transport en flux inversés au départ de l'UE, et notamment de la Slovaquie, vers l'Ukraine ont également augmenté de manière significative en 2015, permettant ainsi à l'Ukraine d'importer du gaz via l'UE et donc de réduire sa dépendance directe à l'égard de la Russie.

La Commission prend acte des plans établis par des sociétés commerciales en vue de construire de nouveaux gazoducs reliant la Russie et l'Allemagne via la mer Baltique. S'ils sont construits, les gazoducs NordStream 3 et 4 ne donneraient pas accès à une nouvelle source d'approvisionnement et accroîtraient encore la capacité de transport de la Russie vers l'UE qui, à l'heure actuelle, n'est déjà utilisée qu'à 50 %. Ces conduites devront respecter intégralement la réglementation de l'UE. La Commission évaluera tout projet de ce type au regard du cadre réglementaire européen, sur la base de ses mérites intrinsèques.

L'UE ne soutiendra que des projets d'infrastructure conformes aux principes fondamentaux de l'union de l'énergie, et notamment à la stratégie européenne pour la sécurité énergétique²⁸. La diversification des sources d'énergie, des fournisseurs et des voies d'approvisionnement est cruciale pour assurer un approvisionnement sûr et résilient des citoyens et des entreprises européens. La sécurité énergétique de l'Union est étroitement liée à celle de son voisinage²⁹. La Communauté de l'énergie joue un rôle capital dans ce domaine, d'une part en promouvant des projets d'interconnexion prioritaires, et d'autre part en faisant en sorte que la région fonctionne selon des règles compatibles avec celles de l'UE. À cet égard, lors du sommet de Vienne sur les Balkans occidentaux, les pays de la région ont décidé de créer un marché régional de l'électricité. Dans le cadre du groupe à haut niveau sur la connectivité gazière pour l'Europe centrale et du Sud-Est, six pays de la Communauté de l'énergie ont adhéré au protocole d'accord et approuvé le plan d'action aux côtés de neuf États membres de l'UE, illustration remarquable du fait que l'union de l'énergie s'étend et a des effets positifs au-delà des frontières de l'UE. Au cours de l'année 2015, la Commission s'est employée à soutenir le processus de réforme au sein de la Communauté de l'énergie. La charte internationale de l'énergie a été cosignée par la Commission européenne lors de la conférence de la Haye des 20 et 21 mai 2015.

Les récentes découvertes de gisements de gaz en Méditerranée orientale renforcent la contribution potentielle de la région méditerranéenne à la sécurité énergétique de l'Europe. La coopération a donc été renforcée par la mise en place de trois plateformes Euro-Med sur le gaz, le marché régional de l'électricité et la promotion des énergies renouvelables et de

²⁸ COM(2014) 330,

²⁹ JOIN(2015)50, accompagné du document SWD(2015)500.

l'efficacité énergétique. Les négociations relatives au gazoduc transcaspien ont été relancées et les travaux sur le corridor gazier sud-européen se sont poursuivis en 2015.

Ces derniers mois, l'attention s'est largement concentrée sur l'électricité. Dans certains États membres, la surcapacité de production d'électricité s'est réduite au cours de la dernière décennie, et le risque de microcoupures est désormais évoqué. Pour déterminer où résident les véritables problèmes dans le système électrique, et la manière d'y remédier au mieux, plusieurs initiatives ont été prises afin que l'analyse de l'adéquation des capacités de production d'électricité soit effectuée sur une base régionale et selon une méthode commune³⁰.

Étapes ultérieures

Les défis géopolitiques ne vont pas disparaître en 2016. Il faudra que l'UE poursuive efficacement sa nouvelle diplomatie énergétique et s'exprime d'une seule voix vis-à-vis des pays tiers. Elle devra aussi élaborer les plans d'action requis en matière de diplomatie énergétique, de manière à renforcer la diversification des approvisionnements en recourant aussi aux instruments de politique étrangère.

La révision du règlement sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz prévue pour 2016 a pour objectif d'améliorer la capacité de résilience de l'UE aux ruptures d'approvisionnement. Il sera particulièrement important de renforcer la coopération régionale entre les États membres, à la fois pour prévenir et atténuer les ruptures d'approvisionnement et pour faire jouer la solidarité en cas d'urgence. La Commission compte présenter, simultanément, une stratégie pour le gaz naturel liquéfié (GNL) et pour le stockage du gaz, afin que l'UE puisse tirer pleinement profit du potentiel de diversification qu'offre le GNL. Parallèlement, la Commission continue à insister sur l'importance de l'énergie en général, et du GNL en particulier, dans les négociations en cours sur le partenariat transatlantique de commerce et d'investissement (TTIP).

Afin d'améliorer la transparence et de faire en sorte que les accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie soient conformes à la réglementation et aux politiques de l'UE, la Commission prépare actuellement une proposition de révision de l'actuelle décision sur les accords intergouvernementaux.

La Commission a l'intention de proposer, avant la fin de 2016, un nouvel instrument réglementaire sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité, le but étant d'améliorer la transparence, de garantir une approche commune et de mettre davantage de solutions transfrontières en place pour assurer la sécurité de l'approvisionnement en électricité. Il est prévu d'intégrer totalement cet instrument à la nouvelle organisation du marché de l'électricité.

Dans le domaine nucléaire, la publication, en 2016, d'un nouveau programme indicatif nucléaire (PINC) fournira un tableau d'ensemble des investissements envisagés par les États membres jusqu'en 2050 pour tous les stades du cycle nucléaire. La moitié des États membres de l'UE ont fait part de leur intention de continuer à produire une partie de leur électricité à

³⁰ Voir, par exemple, la déclaration de l'Allemagne et de ses voisins sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité, <http://www.benelux.int/files/4414/3375/5898/Jointdeclaration.pdf>

partir de cette source d'énergie; aussi, cette initiative devrait clarifier les besoins en investissements à long terme dans le nucléaire et la gestion du passif nucléaire.

Conclusions d'ordre politique aux niveaux national, régional et de l'UE:

- *L'UE progresse dans la diversification des sources et des voies d'approvisionnement, ainsi que des fournisseurs d'énergie. Toutefois, en 2013, environ 40 % des importations de gaz de l'UE provenaient de Russie, et un certain nombre d'États membres restaient totalement ou principalement tributaires de ce pays pour leur approvisionnement, en particulier la Bulgarie, la République tchèque, l'Estonie, la Finlande, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie et la Slovaquie.*
- *Trois États membres (la Bulgarie, la Lituanie et le Portugal) doivent encore satisfaire à la norme en matière d'infrastructures du règlement sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz.*
- *Il est nécessaire de mieux connecter notamment les États baltes et la Finlande au marché gazier d'Europe centrale, d'améliorer les interconnexions entre États membres (par exemple la Hongrie, la Roumanie, la Bulgarie et la Grèce, le Portugal et l'Espagne avec la France) et de faire en sorte que tous les États membres aient accès à des plateformes liquides de négoce du gaz et puissent bénéficier des capacités pour le gaz naturel liquéfié (GNL) que certains pays ont développées ou sont susceptibles de développer.*
- *Au niveau régional, les tests de résistance effectués en 2014 montrent clairement les avantages de la coopération régionale pour prévenir une crise gazière ou en atténuer les effets. La Commission soutient déjà activement ce type de coopération, par exemple à travers le groupe à haut niveau sur la connectivité gazière pour l'Europe centrale et du Sud-Est. Ce travail devrait se poursuivre.*
- *Les États membres doivent également renforcer la coopération (régionale) en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement en électricité et l'adéquation de la production.*

6. UNE UNION DE L'ÉNERGIE AU SERVICE DE LA RECHERCHE, DE L'INNOVATION ET DE LA COMPÉTITIVITÉ

Progrès accomplis

La recherche et l'innovation (R&I) et la compétitivité sont essentielles si l'on veut accélérer la transition énergétique de l'UE et tirer profit des avantages qu'elle peut offrir, dans le cadre de l'union de l'énergie, en termes d'emplois et de croissance. En septembre 2015, la Commission a présenté une communication intitulée «Vers un plan stratégique pour les technologies énergétiques (plan SET) intégré»³¹, qui donne un nouvel élan au développement et au déploiement de technologies à faible intensité de carbone, grâce à une meilleure coordination et à une hiérarchisation plus pertinente des efforts de recherche et d'innovation dans l'ensemble de l'Europe.

Le financement joue un rôle clé pour commercialiser l'innovation. C'est pourquoi la Commission et la Banque européenne d'investissement déploient leurs efforts dans le cadre du plan d'investissement pour l'Europe et du Fonds européen pour les investissements

³¹ C(2015)6317.

stratégiques (EFSI). À cet effet, les projets de démonstration InnovFin dans le domaine de l'énergie vont au-delà du soutien traditionnel fondé sur les subventions, et offrent un financement du risque sous la forme de prêts, de participations et de garanties. Ces dispositifs devraient doper la compétitivité des entreprises qui innovent dans les technologies énergétiques.

Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE prévoit également des possibilités de financement pour les investissements dans l'innovation. En moyenne, en 2014, les États membres ont utilisé, ou prévu d'utiliser à des fins liées au climat et à l'énergie, environ 87 % des recettes totales provenant de la mise aux enchères des quotas dans le cadre du SEQE, qui s'élèvent à 3,2 milliards d'euros. Dans le cadre du programme NER 300, une enveloppe globale de 2,1 milliards d'euros, qui devrait permettre de mobiliser 2,7 milliards d'euros supplémentaires d'investissements privés, est destinée à financer des projets innovants dans 20 États membres.

Dans le cadre des propositions de révision de la directive relative au SEQE, présentées en juillet 2015, la Commission a proposé un nouveau fonds pour l'innovation et un nouveau fonds pour la modernisation. Le fonds pour l'innovation prend appui sur le programme NER 300; dont il étend le champ d'application à l'innovation dans le domaine des techniques à faibles émissions de carbone dans les secteurs industriels. En soutenant l'innovation et les activités de démonstration dans le domaine des techniques à faibles émissions de carbone, ce fonds contribuera aussi à la réalisation des actions clés du plan stratégique pour les technologies énergétiques. Quant au nouveau fonds pour la modernisation, il est destiné aux États membres dont le produit intérieur brut (PIB) par habitant est inférieur à 60 % de la moyenne de l'UE, et il visera à moderniser le système énergétique et à améliorer l'efficacité énergétique. La version révisée de la directive relative au SEQE proposera aussi des règles plus ciblées pour prévenir le risque de fuites de carbone afin de préserver la compétitivité internationale des secteurs les plus exposés au risque d'une délocalisation de leur production en dehors de l'UE.

Par ailleurs, le programme-cadre «Horizon 2020» joue un rôle fondamental de soutien aux objectifs de recherche et d'innovation de l'union de l'énergie. Sur la période 2014-2015, sa contribution financière pour soutenir la recherche sur l'énergie (y compris nucléaire), les transports propres, l'action pour le climat et l'utilisation efficace des ressources, la bioéconomie et les technologies clés génériques s'est élevée à plus de 9 milliards d'euros. En outre, la recherche et l'innovation sur l'énergie et les technologies à faibles émissions de carbone constituent l'un des domaines de spécialisation intelligente les plus fréquemment choisis – pour plus de 100 régions de l'UE – ce qui signifie que des moyens de financement considérables prélevés sur les Fonds structurels et d'investissement européens (Fonds ESI) seront alloués à ce domaine. La plateforme de spécialisation intelligente en matière d'énergie, lancée par la Commission en 2015³², devrait soutenir ce travail.

Étapes ultérieures

Dans le cadre du paquet «état de l'union de l'énergie 2016», la Commission compte présenter une stratégie intégrée de l'union de l'énergie pour la recherche, l'innovation et la compétitivité. Cette stratégie devrait refléter les résultats de la consultation que la Commission lancera auprès des États membres et des parties intéressées sur trois volets

³²

<http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3p-energy>.

interconnectés: les technologies énergétiques, les transports et la compétitivité au niveau mondial. Elle prévoit d'accroître les investissements publics et privés dans la recherche et l'innovation, d'éliminer les freins à l'innovation, et de lever les obstacles à l'investissement privé. Il convient de promouvoir davantage la recherche ascendante, qui est l'un des éléments importants d'un écosystème d'innovation dynamique.

En 2016, il faudra veiller à rendre plus efficace la coordination entre l'union de l'énergie, le marché unique numérique et l'économie circulaire. Ce point concerne notamment la numérisation progressive des secteurs de l'énergie et des transports.

La transition énergétique entraînera des changements dans de nombreux secteurs et requiert dès lors une participation plus étroite des partenaires sociaux. Il pourrait s'agir notamment de veiller à ce que les compétences et les programmes de formation correspondent aux besoins de nouveaux profils professionnels, d'examiner les conditions de travail dans les nouveaux secteurs ou de faciliter une transition équitable sur le plan social dans les secteurs ou les régions qui subiront des pertes d'emplois. La Commission a commencé à coopérer avec les partenaires sociaux à l'échelon européen et poursuivra ce dialogue en 2016. Elle encourage les États membres à débattre eux aussi, avec les partenaires sociaux, des conséquences de la transition énergétique et des meilleurs moyens pour les anticiper et les gérer³³.

Conclusions d'ordre politique aux niveaux national, régional et de l'UE:

- *Les entreprises, institutions de recherche et acteurs universitaires de l'innovation en Europe occupent globalement des places en vue dans le paysage énergétique mondial. De nombreux États membres (notamment l'Autriche, le Danemark, la Finlande, la France, l'Allemagne et le Royaume-Uni) ont fait des efforts appréciables pour promouvoir l'innovation et ouvrir des perspectives commerciales dans le domaine de l'efficacité énergétique et des technologies à faible intensité de carbone. C'est une des raisons pour lesquelles, malgré la crise économique et financière, l'emploi a augmenté dans le secteur des énergies renouvelables, avec près d'un demi-million d'emplois créés dans l'UE au cours des cinq dernières années.*
- *Des initiatives positives récentes de certains États membres (dont la France, les Pays-Bas et le Portugal) ont permis de rendre les systèmes fiscaux plus respectueux de l'environnement et plus propices à la croissance. Il reste toutefois possible, dans plusieurs États membres, de modifier encore le système fiscal de manière à stimuler l'emploi et la compétitivité, tout en contribuant à réaliser les objectifs de l'union de l'énergie³⁴. Les États membres qui procèdent à ce type de transfert de la charge fiscale devraient en même temps éviter qu'il ait des effets disproportionnés sur les prix de l'énergie, qui doivent rester abordables. Des conditions clés favorables doivent être réunies pour amener l'innovation au stade de la commercialisation. En reflétant mieux les coûts économiques et environnementaux, les réformes fiscales, notamment dans le domaine des transports et de la mobilité, ont le potentiel de favoriser cette transition.*

³³ La nouvelle stratégie européenne en matière de compétences que la Commission a entrepris d'élaborer devrait définir des mesures permettant de mieux anticiper les besoins en compétences et d'améliorer la transparence et la reconnaissance des qualifications.

³⁴ *Tax Reforms Report in the EU Member States*, 2015 (Novembre) – *Taxation Paper* n° 58; http://ec.europa.eu/taxation_customs/resources/documents/taxation/gen_info/economic_analysis/tax_papers/taxation_paper_58.pdf

7. MISE EN ŒUVRE DE L'UNION DE L'ÉNERGIE

Progrès accomplis

Il convient de doter l'union de l'énergie d'un processus de gouvernance fiable et transparent, ancré dans la législation, pour garantir que les actions liées à l'énergie menées aux échelons européen, régional, national et local contribuent toutes aux objectifs de l'union de l'énergie.

Au niveau politique, le vice-président M. Šefčovič a entrepris, ces derniers mois, une tournée en faveur de l'union de l'énergie. Il a ouvert un dialogue avec les gouvernements et parlements nationaux, avec le Parlement européen ainsi qu'avec les parties intéressées et les citoyens. Ces visites ainsi que les nombreuses activités de communication menées par d'autres commissaires, notamment M. Arias Cañete, sont importantes pour dialoguer et débattre sur l'union de l'énergie et les possibilités qu'elle offre à l'UE et à ses États membres.

Soutenu par un dialogue technique avec les États membres, ce processus a permis de dresser, au niveau des États membres, un tableau beaucoup plus clair des forces et des faiblesses de l'union de l'énergie, des possibilités qu'elle offre mais aussi des menaces qui pèsent sur elle, comme le montrent les fiches pays accompagnant le présent document, qui ont été validées avec les États membres à la suite de discussions bilatérales³⁵. Il a aussi débouché sur la méthodologie proposée concernant les indicateurs clés, également jointe au présent état de l'union de l'énergie³⁶. Ce document de travail des services de la Commission utilise ces premiers indicateurs clés pour décrire, dans une perspective comparative au niveau de l'UE, la situation des cinq dimensions de l'union de l'énergie. Les indicateurs clés seront utilisés à l'avenir pour mesurer et suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre de l'union de l'énergie.

La transition énergétique requiert une planification stratégique. À l'heure actuelle, environ un tiers seulement des États membres se sont dotés de stratégies globales en matière de climat et d'énergie pour l'après 2020, incluant des objectifs indicatifs nationaux en ce qui concerne les émissions de gaz à effet de serre, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. C'est un grave sujet de préoccupation, compte tenu de la nécessité d'établir un cadre prévisible pour les investissements dans des domaines où une planification à long terme est souvent indispensable.

Étapes ultérieures

Les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, portant sur les cinq dimensions de l'union de l'énergie, sont des outils nécessaires pour renforcer la planification stratégique. Ils seront indispensables pour atteindre les objectifs de 2030. Le document d'orientation annexé au présent état de l'union constitue la base sur laquelle les États membres peuvent commencer à élaborer leurs plans pour la période couverte par le cadre 2030.

Les travaux préparatoires devraient être entamés sans retard, afin que les investisseurs et les promoteurs de projets bénéficient de la sécurité et de la prévisibilité requises dans un environnement en mutation rapide. Les États membres devraient par conséquent présenter leurs projets de plans nationaux en 2017, en tant que base de discussion; le but est de

³⁵ Les fiches pays des États membres figurent dans les documents SWD(2015)208-209, 217-242.

³⁶ SWD(2015) 243.

parachever ces plans nationaux en 2018, de manière à ce qu'ils soient opérationnels bien avant 2021.

Les plans nationaux doivent aussi tenir compte des résultats des consultations régionales dans les domaines où une coopération renforcée avec les États membres voisins serait profitable. En 2016, la Commission a l'intention de présenter des orientations sur la manière de renforcer la coopération régionale au sens large, et sur ce qu'elle peut faire pour faciliter des approches régionales.

Pour suivre les progrès réalisés, il convient de mettre en place un système de suivi transparent fondé sur les indicateurs clés, ainsi que sur les rapports bisannuels des États membres relatifs à l'avancement de leurs plans nationaux. La Commission compte évaluer chaque année les progrès accomplis collectivement au niveau de l'UE dans son état de l'union de l'énergie et, au besoin, proposer des actions et mesures publiques pour garantir la mise en œuvre des objectifs de l'union de l'énergie.

En se fondant notamment sur un bilan de qualité des obligations actuelles en matière de présentation de rapports³⁷, et sur les discussions en cours avec les États membres, le Parlement européen et les parties intéressées, la Commission prévoit de déposer en 2016 une proposition visant à rationaliser les obligations incombant aux États membres et à elle-même en matière de planification et de rapports concernant les mesures prises dans le domaine de l'énergie et du climat, afin d'alléger dès que possible les contraintes administratives inutiles, conformément au programme «Mieux légiférer», et d'harmoniser les exigences en matière de planification et de rapports avec celles du cadre stratégique pour une union de l'énergie.

8. CONCLUSIONS ET PISTES POUR L'AVENIR

Il est essentiel de maintenir le niveau d'ambition, l'équilibre et l'élan qu'a suscités, en février 2015, le lancement du cadre stratégique pour une union de l'énergie. L'année 2016 sera une année importante, une année de mise en œuvre au cours de laquelle la vision stratégique exposée dans la stratégie de l'union de l'énergie se concrétisera par des initiatives législatives au niveau de l'UE, une cohérence accrue dans l'engagement de l'UE vis-à-vis des partenaires extérieurs, et la poursuite du développement et de la mise en œuvre de l'union de l'énergie.

³⁷

Point 10 des initiatives REFIT, annexe II du programme de travail de la Commission [COM(2015)610].