

Un Pacte pour l'Énergie

Améliorer la gouvernance européenne et la
coordination des politiques énergétiques
nationales



Une contribution de la Fondation Concorde à l'Union de l'énergie

Rapporteurs : Elodie Galko, Fausto Rotelli, François Valmage

Mars 2015

Dans le cadre de la publication, par la Commission européenne, du « document d'orientation » relatif à l'Union de l'Energie et en vue du Conseil européen des 18 et 19 mars 2015, **la Fondation Concorde apporte sa contribution** au débat en cours au Parlement européen.

Ainsi, **elle propose**, à l'image du Pacte de Stabilité et de Croissance pour la politique économique européenne et de l'Euro, ou encore de la Politique Agricole Commune dans les années soixante, **un Pacte pour l'Energie** engageant l'ensemble des Etats membres sur la base des spécificités de chacun. **La politique climatique et le marché communautaire du carbone sont, à ce titre, les moteurs pour la mise en place d'une véritable Union de l'énergie.**

Le Pacte pour l'Energie, avec, comme application concrète, la gestion du marché de quotas carbone à travers le mécanisme ETS, sera ainsi, en alliant Energie et Climat, un des ciments fédérateurs d'une Union européenne, aujourd'hui, à la recherche de nouveaux grands chantiers.

Telle est la raison pour laquelle la contribution de la Fondation Concorde s'articule en deux parties, à la fois, distinctes et intrinsèquement corrélées :

A/ La mise en place d'une réelle Union de l'Energie nécessite une véritable gouvernance européenne des politiques énergétiques nationales à horizon 2030 : créons un Pacte pour l'Energie semblable au Pacte pour la Stabilité et la Croissance, outil fédérateur de la politique économique et monétaire européenne

B/ Un système européen d'échange de quotas d'émission destiné à avoir un rôle central à double titre : dans la politique climatique de l'UE pour la réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre et comme moteur d'une politique énergétique commune.

Introduction

La politique énergétique revêt un caractère stratégique pour l'Union européenne du fait de sa forte dépendance à l'égard d'états extérieurs (plus de 60% du gaz et plus de 80% du pétrole consommés sont importés), du faible taux d'interconnexion entre Etats-membres, de l'impact sur l'économie de la fluctuation des prix de l'énergie et des risques géopolitiques pesant sur sa sécurité d'approvisionnement.

Dans ce cadre, la Commission européenne a publié, le 25 février, un « document d'orientation » relatif à l'Union de l'Energie qui fera, ensuite, l'objet d'un débat avec les Chefs d'Etat et de Gouvernement lors du Conseil européen des 18 et 19 mars.

Comme a pu être dans les années 50 la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier un élément fondamental de la construction européenne, l'Union de l'Energie revêt une ambition politique majeure à l'heure où les Etats membres dépendent de plus en plus les uns des autres. L'objectif de la Commission européenne est de créer un système énergétique intégré à l'échelle d'un continent où les flux énergétiques circulent librement à travers les frontières, basé sur une réelle concurrence et le meilleur usage des ressources, régulé lorsque nécessaire au niveau européen.

La stratégie de la Commission européenne s'articule autour de cinq objectifs :

- la sécurité de l'approvisionnement en énergie de l'UE
- l'achèvement du marché intérieur de l'énergie
- la modération de la demande européenne
- la « décarbonisation » du bouquet énergétique de l'UE
- la recherche et l'innovation

Pour atteindre ces objectifs, deux plans d'actions apparaissent indispensables : une véritable gouvernance/coordination prenant en compte les politiques énergétiques nationales spécifiques et un renforcement du système ETS seul à même de créer un prix du carbone juste et incitatif pour les investissements bas-carbone.

A l'image du Pacte de Stabilité et de Croissance pour la politique économique européenne et de l'Euro, ou encore de la Politique Agricole Commune dans les années soixante, un Pacte pour l'Energie doit être mis en place, engageant l'ensemble des Etats membres. La politique climatique et le mécanisme ETS sont, à ce titre, les moteurs pour la mise en place d'une Union de l'énergie.

A/ La mise en place d'une réelle Union de l'Energie nécessite une véritable gouvernance européenne des politiques énergétiques nationales à horizon 2030 : créons un Pacte pour l'Energie semblable au Pacte pour la Stabilité et la Croissance, outil fédérateur de la politique économique et monétaire européenne

Dans sa Communication, la Commission européenne appelle à une gouvernance intégrée pour s'assurer que les actions relatives à l'énergie prises aux niveaux européen, régional, national et local contribuent tous aux objectifs de l'Union de l'Energie.

Le Conseil européen d'octobre 2014 s'est accordé sur le Cadre Energie-Climat à l'horizon 2030 articulé autour de 3 objectifs majeurs et contraignants à l'échelle de l'Union européenne : la réduction de 40% des émissions de gaz à effet de serre en 2030 par rapport à 1990, la consommation d'au moins 27% d'énergies renouvelables entre 1990 et 2030, l'amélioration de l'efficacité énergétique de 27% en 2030. Contrairement au Paquet Energie-Climat 2020 décidé en 2008 sous la Présidence française de l'Union européenne, ces objectifs européens ne sont pas déclinés au niveau national. Ainsi, le besoin de gouvernance au niveau européen est d'autant plus nécessaire pour assurer l'atteinte de ces objectifs.

La définition au plus vite, à savoir dès 2015, de cette gouvernance permettra d'apporter aux acteurs économiques la visibilité et la stabilité indispensables pour investir dans les projets à technologie bas-carbone et de renforcement de l'efficacité énergétique, investissements qui sont, par nature, de long terme.

Que devons-nous entendre par gouvernance de la politique énergétique européenne ?

La Commission européenne précise que celle-ci devra permettre d'assurer la mise en place du marché interne de l'énergie, la réalisation des objectifs 2030 et l'approfondissement de la coopération entre Etats membres au niveau régional. Pour garantir ces réalisations pour l'ensemble des acteurs et citoyens européens, **la Fondation Concorde propose donc, à l'image du Pacte de Stabilité et de Croissance pour la politique économique européenne, de créer un « Pacte pour l'Energie » engageant l'ensemble des Etats membres.**

Ce Pacte pour l'Energie s'appuierait sur la définition de plans pluriannuels détaillés au niveau de chaque pays en prenant en compte les spécificités et les choix nationaux, plans qui pourraient être issus des actuelles stratégies nationales de développement durable (SNDD) et dont le modèle serait défini précisément par la Commission européenne avec des indicateurs adéquats et rationalisés. Agrégés, ces plans devront correspondre aux objectifs assignés pour l'ensemble de l'Union européenne. Ceux-ci devront être définis à l'issue d'une consultation approfondie s'appuyant sur une méthodologie transparente et équitable ; la nécessaire coordination régionale entre des Etats membres voisins devra y apparaître en bonne place. Les exemples passés d'orthogonalité de politiques énergétiques nationales entre pays voisins ont en effet amené à des situations d'instabilité et d'inefficacité majeures pour l'ensemble des producteurs et consommateurs des pays en question.

A l'image du Pacte révisé de Stabilité et de Croissance, afin d'assurer la mise en œuvre de ces plans pluriannuels 2030, le Pacte pour l'Énergie devra intégrer une procédure d'alerte rapide permettant au Conseil Énergie de l'Union européenne, qui réunit les Ministres de l'Énergie des États membres, d'adresser une recommandation à un pays en cas de dérapage par rapport à la trajectoire annoncée.

De plus, afin d'encourager l'atteinte des objectifs 2030, la Commission européenne pourrait s'appuyer sur un mécanisme facilitant l'obtention de financements européens pour des projets d'innovation et d'infrastructures (NER400, FEDER et Plan Juncker) dans les pays réalisant les trajectoires annoncées précédemment.

En cas de risque de non atteinte des objectifs 2030 à l'échelle de l'Union européenne, la Commission européenne pourrait prévoir la mise en place d'un système dédié de rattrapage, par exemple en intégrant le lancement d'appel d'offres pour des projets bas-carbone (Nucléaire, Énergies Renouvelables, Centrales thermiques équipées de captage et de stockage de CO₂), les projets lauréats bénéficiant d'un financement provenant d'un fond abondé par des contributions obligatoires de l'ensemble des États membres. Dans le cas où ce système de rattrapage n'était pas suffisant, l'Union européenne devra s'appliquer des objectifs nationaux contraignants couplés à un mécanisme d'amende en cas de non réalisation.

Ainsi, l'hétérogénéité énergétique européenne étant un handicap, une Union de l'Énergie, basée sur les spécificités de chaque État membre et fondée sur la baisse des émissions de Gaz à Effet de Serre, permettra d'assurer une souveraineté européenne. En effet, sans une Union de l'Énergie, nous resterons dépendants de certains pays producteurs et les divisions au niveau communautaire demeureront, notamment en matière de géopolitique. Ainsi, au travers du mécanisme ETS, le marché européen de l'énergie ne sera pas soumis aux barrières physiques que connaissent aujourd'hui les réseaux de transport.

B/ Un système européen d'échange de quotas d'émission destiné à avoir un rôle central à double titre : dans la politique climatique de l'UE pour la réduction des émissions de Gaz à Effet de Serre et comme moteur d'une politique énergétique commune.

En visant à réduire l'impact climatique des consommations d'énergie en Europe, la politique climatique européenne rejoint l'un des enjeux majeurs de ce que devrait être la politique énergétique européenne : l'indépendance énergétique. En effet, réduire l'impact climatique des consommations d'énergie passe par l'investissement dans l'efficacité énergétique et dans les énergies bas carbone. Ce faisant, la dépendance énergétique de l'UE est réduite dès lors que les énergies décarbonées sont produites localement et ne génèrent pas de dépendance vis-à-vis de pays tiers.

La politique climatique européenne doit donc être considérée comme un élément moteur pour la mise en place d'une politique énergétique commune.

Toutefois, force est de constater l'échec du système ETS, qui est aujourd'hui une composante majeure de la politique climatique européenne. Le signal prix envoyé par le marché européen des quotas de CO₂ est la signature de cet échec : voisin de zéro, il n'incite pas à l'investissement dans l'efficacité énergétique ou le changement d'énergies. Des mesures significatives doivent ainsi être

prises pour renforcer et donner une crédibilité à ce système. Cette réforme structurelle proposée par la Commission devra introduire des mécanismes pour protéger le système d'échange de quotas d'émissions (ETS) contre des événements imprévus tout en étant plus stable, plus efficace et prévisible en créant les incitations appropriées pour débloquer les investissements bas carbone indépendamment de la situation économique.

Le système ETS sera ainsi à l'Union de l'énergie ce que l'euro aura été à l'Union monétaire.

Contexte

Alors que les émissions mondiales de CO₂ ont augmenté, en 2013, de 2,3%, atteignant ainsi le niveau record de 36 milliards de tonnes, les émissions de l'UE elles ont baissé de 1,8% sur la même période. Néanmoins, la baisse enregistrée au niveau européen est due à la crise économique et à la baisse des émissions dans certains Etats membres ce qui est économiquement favorable. Elle a, toutefois, été freinée par un retour au charbon en Pologne, Allemagne et Finlande. Néanmoins, après avoir connu son pic d'émissions dans les années 1980, l'UE voit aujourd'hui sa contribution baisser régulièrement depuis - du fait, aussi, d'un transfert d'émissions vers l'Asie où une part de l'activité industrielle a été délocalisée. Ainsi, le sujet des fuites carbonées est un problème réel qu'il convient d'encadrer tel que demandé par les députés européens dans leur vote du 25 février dernier.

Depuis 2011, le cours du carbone a fortement chuté en raison de la dégradation du contexte économique entamée en 2008, de l'utilisation accrue de crédits Kyoto, du manque de perspective quant aux objectifs de réduction d'émissions et du manque de coordination entre les outils énergie - climat. D'une cotation de départ à 8 €/tonne de CO₂ lors du lancement des quotas en début de phase III, fin octobre 2012, le cours du carbone a atteint son plus bas niveau le 16 avril 2013 avec une cotation à 2,63 €/tonne de CO₂. À ces niveaux de prix, les incitations à investir dans les technologies bas carbone sont inexistantes.

La relance du marché européen du carbone

Sur la base de cet échec, des travaux ont été entrepris pour étudier les modalités qui permettraient de redresser le marché carbone européen. Compte tenu de l'urgence à adopter une mesure de court terme pour mettre fin à la chute du prix du carbone, la directive ETS a été modifiée en décembre 2013 pour permettre à la Commission d'intervenir en retirant du marché jusqu'à 900 millions de tonnes de quotas carbone en début de phase III (2013-2020) pour ensuite les remettre sur le marché carbone en fin de phase. Cette mesure est plus communément appelée « l'ETS backloading ».

Il est à noter que, depuis la mise en œuvre de l'ETS backloading et le lancement des discussions sur la réforme de l'EU ETS ainsi que sur le cadre énergie-climat 2030, les cours du carbone ont passé la barre des 6 €/tonne de CO₂ au début du mois de février 2014, ce qui n'était pas arrivé depuis janvier 2013. Un tel mécanisme régule ponctuellement le prix du carbone sur le marché. Cette solution de court terme n'est toutefois pas à mesure de l'enjeu.

Dans le cadre de l'adoption, en octobre dernier, par le Conseil européen du plan énergie-climat 2030, avec l'objectif d'arriver à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'au moins 40% à l'horizon

2013 par rapport à 1990, la Commission européenne a proposé une réforme du marché carbone européen après 2020 avec la création d'une réserve annuelle de quotas (dite « réserve ETS » ou « *Market Stability Reserve (MSR)* »). Cette mesure a pour objectif d'assurer une plus grande stabilité du marché en apportant une meilleure flexibilité de l'offre de quotas et d'ainsi permettre à ETS de s'adapter à des chocs de demande non ou mal anticipés.

La mise en place de la réserve ETS

Cette réserve fonctionnerait sur la base d'un ajustement automatique de la quantité de quotas mise aux enchères, calculée par l'écart entre les émissions vérifiées et le plafond d'émissions, nommé « quantité de quotas en circulation ». Cette réserve serait automatiquement alimentée depuis le marché carbone, ou vidée vers le marché carbone, dès lors que la « quantité de quotas en circulation » sur le marché serait respectivement supérieure ou inférieure à des seuils définis réglementairement.

Un prix plancher du carbone

Le marché du carbone atteint son objectif s'il met en place un signal prix pérenne et relativement stable garantissant une rentabilité minimale aux investissements dans les technologies bas carbone. **De ce fait, la Fondation concorde estime que le débat doit être lancé quant à l'introduction d'un prix plancher afin de préserver les évolutions du marché.**

Le prix du carbone sur le marché ETS dépend de nombreux facteurs dont certains sont empreints d'une forte incertitude politique : l'allocation initiale de quotas d'abord, qui, surévaluée, conduit à un prix du carbone proche de zéro (ce qui a été constaté sur la première période ETS), la conjoncture économique qui influencera la demande de quotas de la part des industriels, des dispositions nationales qui peuvent influencer sur le prix de marché (par exemple, la mise en place d'un prix plancher dans un Etat membre).

Dans un contexte d'incertitude aussi fort, l'investissement privé dans des technologies bas carbone est particulièrement risqué. Ces éléments plaident en faveur de la mise en place d'un prix plancher du carbone qui offre un signal prix de long terme et garantit une rentabilité minimale aux investissements. Ainsi, le Royaume-Uni a fixé un objectif de 36 € la Tonne à l'horizon 2020.

Le niveau du prix plancher et son évolution sur le long terme doivent être arrêtés dès aujourd'hui et débattus dans un cadre européen.

Perspectives

Avec l'adoption d'un objectif de réduction d'au moins 40 % GES à l'horizon 2030 ETS aura un rôle significatif. Par ailleurs, le surplus actuel que connaît ETS devrait être réduit afin que des incitations cohérentes avec la trajectoire 2050, notamment un signal prix, soient envoyées plus rapidement aux secteurs assujettis.

Recommandations

La proposition de la Commission de mettre en place une réserve de stabilité ETS est donc à saluer sur la base de dispositifs des principes suivants:

- **En plus d'un démarrage anticipé de la réserve de stabilité du marché en 2017, il est impératif d'avoir un versement dans cette réserve de la totalité ou d'une partie significative des quotas « backloadés »** pour limiter les fortes fluctuations des cours du carbone et offrir aux acteurs un cadre incitatif pour des investissements bas carbone. **Cette disposition permettrait une meilleure progressivité dans les volumes et les prix tout en offrant une bonne lisibilité politique aux acteurs du marché.**
- **le mécanisme doit être plus réactif**, en réduisant autant que possible le délai d'intervention de la réserve en augmentant les seuils de déclenchement notamment pour être plus cohérent avec les stratégies d'épargne des acteurs ;
- **Un mécanisme d'observation et de remise à niveau systématique doit être mis en place pour assurer une revue du dispositif plus régulière que celle proposée par la Commission afin de suivre au plus près l'évolution du marché du carbone** : un dispositif de gouvernance du mécanisme ayant pour objectif de produire régulièrement des évaluations et recommandations pour anticiper les chocs non prévisibles sur le marché permettrait de ne pas retomber dans certains erreurs de gestion du dispositif. De plus, ce mécanisme doit aussi être mis en place avec un suivi spécifique lié aux fuites carbone.
- **Mettre en place un prix plancher du carbone, pour assurer les investisseurs d'un signal prix de long terme et éviter les dysfonctionnements du marché liés à la mise en place de prix plancher dans certains Etats Membres.**
- **Continuer de travailler pour trouver un complément opérationnel au marché notamment auprès des industries électro-intensives.** En lien avec le suivi des fuites carbone, il est essentiel de ne pas impacter de façon négative l'industrie européenne. L'objectif doit être pour la Commission d'introduire un mécanisme d'allocation prenant en compte les variations de niveau de production, de continuer l'attribution de façon spécifique par secteurs afin de ne pas affecter l'industrie européenne tout en incitant les performances les plus efficaces.

La Fondation Concorde est un think-tank indépendant et ouvert dont la particularité est de faire travailler ensemble universitaires, experts, hommes et femmes d'entreprise. Des spécialistes de différents domaines s'y rencontrent et participent au débat en élaborant des propositions qui sont transmises aux décideurs politiques. Avec plus de 2500 membres, la Fondation Concorde joue un rôle de stimulation sur le plan des idées.