

Bruxelles, le 1.2.2017
COM(2017) 53 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

Deuxième rapport sur l'état de l'union de l'énergie

I. INTRODUCTION

L'année 2016 a été une année de grandes avancées pour l'union de l'énergie. Celle de la traduction de la vision du cadre stratégique pour une union de l'énergie¹ en de nouvelles initiatives législatives et non législatives concrètes, avec, dernièrement, le paquet «Une énergie propre pour tous les Européens», présenté le 30 novembre 2016. Prochainement, la stratégie pour une mobilité à faible taux d'émissions² donnera naissance elle aussi à des initiatives concrètes, conformément au programme de travail de la Commission pour 2017³. Il importe que les colégislateurs travaillent sans délai à l'adoption des initiatives proposées, dans le respect de la déclaration commune des trois institutions sur les priorités législatives de l'UE pour l'année 2017⁴, afin que la transition énergétique se fasse en toute sérénité sur le terrain.

L'union de l'énergie est un projet européen prioritaire inscrit par la Commission Juncker dans ses dix priorités d'action⁵. Elle s'articule autour de cinq dimensions étroitement liées: la sécurité énergétique, la solidarité et la confiance; un marché intérieur de l'énergie pleinement intégré; l'efficacité énergétique comme moyen de modérer la demande; la décarbonation de l'économie; et la recherche, l'innovation et la compétitivité. Des avancées ont été enregistrées pour chacune de ces dimensions.

L'union de l'énergie fait partie du programme positif pour l'Union européenne tel qu'exposé dans la déclaration de Bratislava⁶, et ne saurait être séparée des autres grandes politiques européennes. Elle contribue à la réalisation des objectifs de développement durable⁷ et à la mise en œuvre du programme en faveur de l'économie circulaire⁸, et repose sur une interaction étroite avec l'union des marchés des capitaux, le marché unique numérique, la nouvelle stratégie en matière de compétences pour l'Europe, le plan d'investissement pour l'Europe et l'union de la sécurité. Le programme de l'union de l'énergie, en ce sens qu'il inclut le réexamen de la législation existante en veillant à ce qu'elle soit adaptée au but recherché, contribue également au programme pour une réglementation affûtée et performante (REFIT) de la Commission.

L'union de l'énergie couvre plus que les seuls domaines de l'énergie et du climat: elle a pour vocation d'accélérer la modernisation de l'économie européenne tout entière, pour en faire une économie sobre en carbone et efficace dans sa gestion de l'énergie et des ressources, en incluant toute la société. Son but ultime est de profiter aux consommateurs, aux travailleurs et aux entreprises européens. Les entreprises européennes devraient être en première ligne pour réaliser les investissements nécessaires, de façon à mettre avantageusement au premier plan leurs technologies et modèles commerciaux nouveaux. En d'autres termes, la transition vers une économie plus moderne, sobre en carbone, revêt un intérêt commercial majeur.

¹ COM(2015) 80.

² COM(2016) 501.

³ COM(2016) 710.

⁴ [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016C1224\(01\)&from=FR](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016C1224(01)&from=FR)

⁵ https://ec.europa.eu/priorities/sites/beta-political/files/juncker-political-guidelines-speech_fr.pdf; voir également le «programme stratégique pour l'Union à l'ère du changement» du Conseil européen, à l'annexe I de ses conclusions des 26 et 27 juin 2014.

⁶ Déclaration et feuille de route consécutives au sommet de Bratislava à 27 États membres du 16 septembre 2016, qui a permis de dresser le bilan de l'état de l'Union européenne et de tracer les contours d'un avenir commun.

⁷ Communication «Prochaines étapes pour un avenir européen durable», COM(2016) 739 final.

⁸ Communication «Boucler la boucle - Un plan d'action de l'Union européenne en faveur de l'économie circulaire», COM(2015) 614 final.

À cette fin, il faut, par ailleurs, une dimension extérieure forte. Dans un environnement géopolitique mouvant, l'union de l'énergie doit tenir toutes ses promesses afin de protéger les intérêts économiques à long terme et le bien-être de l'Europe et de ses citoyens⁹. Un renforcement de l'action diplomatique vient donc compléter les travaux concernant le programme interne, dans le but d'accroître la sécurité de l'approvisionnement énergétique, d'augmenter les exportations de technologies européennes à faible intensité de carbone et de stimuler la compétitivité industrielle. De manière plus générale, l'action diplomatique dans le domaine de l'énergie devrait permettre à l'Europe de bénéficier d'une plus grande marge de manœuvre, de concert avec ses partenaires internationaux, dans un contexte mondial plus instable. Dans ce domaine, l'Europe dispose d'un solide potentiel pour assumer un rôle de premier plan au niveau mondial.

Une dimension extérieure forte signifie également une action diplomatique ferme dans le domaine du climat, avec un rôle de premier plan pour mener à l'échelle mondiale la transition vers les énergies propres et contribuer à la réalisation des objectifs de développement durable, notamment la garantie d'une énergie durable pour tous. À la suite de l'adoption de l'accord de Paris¹⁰ en décembre 2015, la prompt ratification par l'Union européenne a permis l'entrée en vigueur, le 4 novembre 2016, du tout premier accord mondial universel sur le climat juridiquement contraignant.

En 2016, l'Union européenne a montré qu'elle était également mobilisée pour mettre en œuvre l'accord de Paris en interne. La Commission a adopté toutes les propositions législatives nécessaires pour concrétiser les engagements ambitieux pris par l'Union européenne dans le cadre de l'accord. Ces propositions et leurs mesures d'accompagnement constituent l'une des pierres angulaires du programme global de la Commission en matière de création d'emplois et de croissance et de mobilisation des investissements nécessaires à cette fin.

Dans le même temps, les propositions de la Commission devraient garantir que cette transition profite tout autant aux citoyens qu'aux entreprises européennes, et qu'elle génère de nouveaux emplois et de nouvelles compétences et opportunités, en stimulant la croissance et en assurant une qualité de vie élevée dans l'Union européenne. C'est ce qu'attendent aussi de l'Union européenne les jeunes Européens.

Pour toutes ces raisons, l'accent est placé aujourd'hui sur la mise en œuvre. Il convient donc de conclure un accord avec le Parlement européen et le Conseil sur les initiatives législatives, de mettre en œuvre la législation existante et de faire appliquer strictement les règles du traité en matière de concurrence et d'aides d'État. En parallèle, l'action non législative au niveau de l'Union et des États membres et au niveau local devrait être poursuivie et intensifiée.

II. TENDANCES ET OBSERVATIONS AU NIVEAU POLITIQUE

Depuis la publication du premier rapport sur l'état de l'union de l'énergie en novembre 2015¹¹, plusieurs tendances dans la transition de l'Union européenne vers une économie sobre

⁹ Conformément, entre autres, au «Cadre commun en matière de lutte contre les menaces hybrides», JOIN(2016) 18.

¹⁰ http://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/french_paris_agreement.pdf

¹¹ COM(2015) 572.

en carbone se sont maintenues et même renforcées¹². Les principales observations à tirer de l'évolution dans les États membres en 2016 sont résumées dans les observations sur les politiques figurant à l'annexe 2. Elles constitueront la base d'une analyse plus approfondie des politiques des États membres que la Commission a l'intention d'effectuer en 2017.

L'Union européenne a, dans son ensemble, poursuivi sa bonne progression vers la réalisation des objectifs de l'union de l'énergie, notamment en ce qui concerne les objectifs en matière de climat et d'énergie pour 2020. Elle a d'ores et déjà réduit considérablement sa consommation d'énergie. Si les États membres poursuivent leurs efforts, l'Union européenne devrait atteindre ses objectifs en matière d'efficacité énergétique pour 2020¹³.

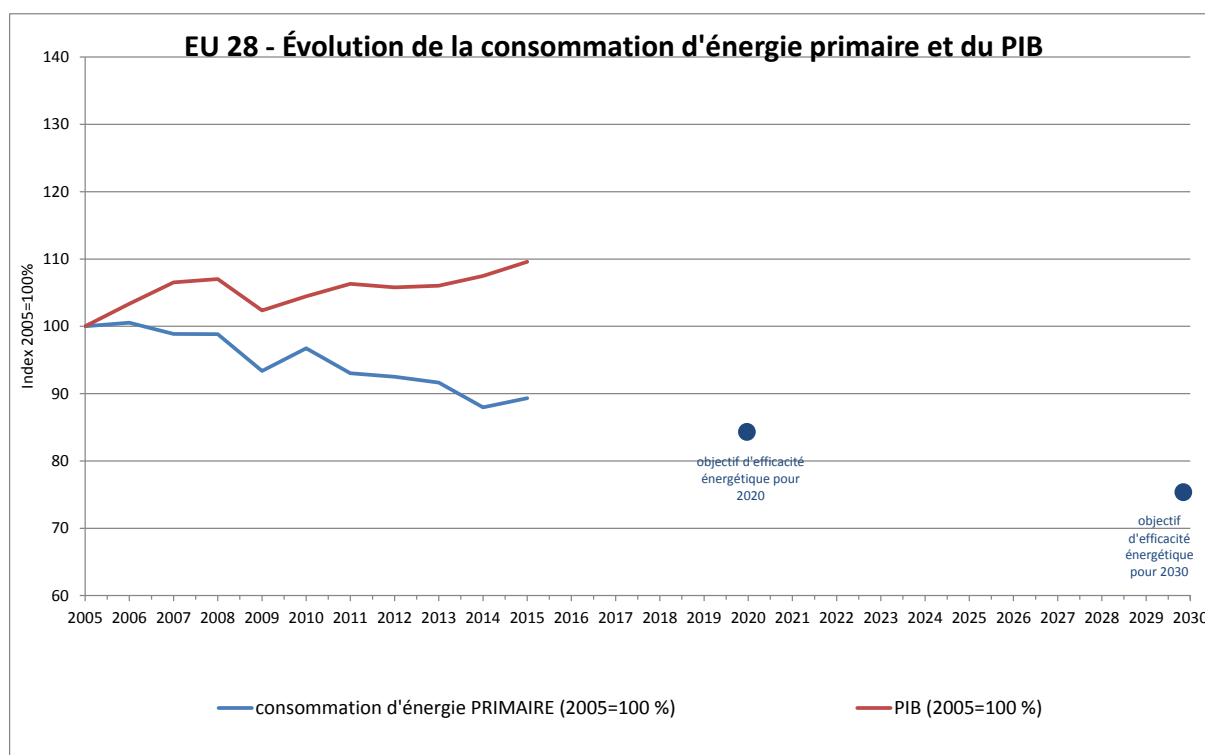


Figure 1: Évolution de la consommation d'énergie primaire et du PIB¹⁴

En 2015, le niveau des émissions de gaz à effet de serre dans l'Union européenne était inférieur de 22 % à celui de 1990¹⁵. Malgré une légère hausse temporaire en 2015, la tendance des émissions reste à la baisse¹⁶. Les émissions dans les secteurs couverts par le système d'échange de quotas d'émission (SEQUE) de l'Union européenne ont continué à diminuer en 2015¹⁷.

¹² Pour les détails, voir le document de travail de la Commission «Monitoring progress towards the Energy Union objectives – key indicators» [SWD(2017) 32] et le document de l'Agence européenne pour l'environnement «Trends and projections in Europe 2016 – Tracking progress towards Europe's climate and energy targets» (<http://www.eea.europa.eu/publications/trends-and-projections-in-europe>).

¹³ COM(2017) 56 final; l'Union européenne a déjà atteint son objectif de 2020 en ce qui concerne la consommation *finale* d'énergie. En 2014, sa consommation d'énergie *primaire* ne dépassait que de 1,6 % son objectif de consommation d'énergie primaire pour 2020.

¹⁴ Sur la base des données d'Eurostat.

¹⁵ Selon l'inventaire approximatif pour 2015.

¹⁶ COM(2016) 707.

¹⁷ COM(2017) 48.

L'Union européenne est également sur la bonne voie dans le secteur des énergies renouvelables qui ont, selon les données de 2014, atteint une part de 16 % dans sa consommation finale brute d'énergie¹⁸. Étant donné que la courbe de la trajectoire fixée s'accroît à l'approche de 2020, des efforts supplémentaires sont requis.

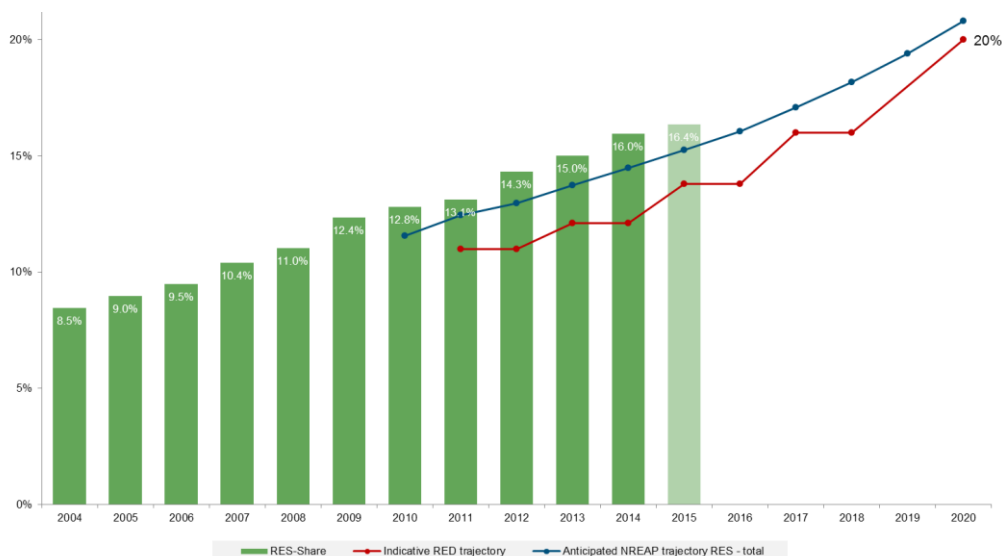


Figure 2: Part des énergies renouvelables dans l'Union européenne par rapport aux trajectoires prévues par la directive sur les énergies renouvelables et par les plans d'action nationaux en matière d'énergies renouvelables (PANER)¹⁹

Il convient de souligner également parmi les tendances que l'Union européenne continue avec succès de dissocier sa croissance économique de ses émissions de gaz à effet de serre. Entre 1990 et 2015, le PIB cumulé de l'Union européenne a progressé de 50 %, tandis que ses émissions ont diminué de 22 %. Les tendances et projections actuelles tablent sur la poursuite de ce phénomène.

¹⁸ COM(2017) 57.

¹⁹ Rapport de l'Öko-Institut sur les énergies renouvelables, publié sur le site web de la Commission (<http://ec.europa.eu/energy/en/studies>).

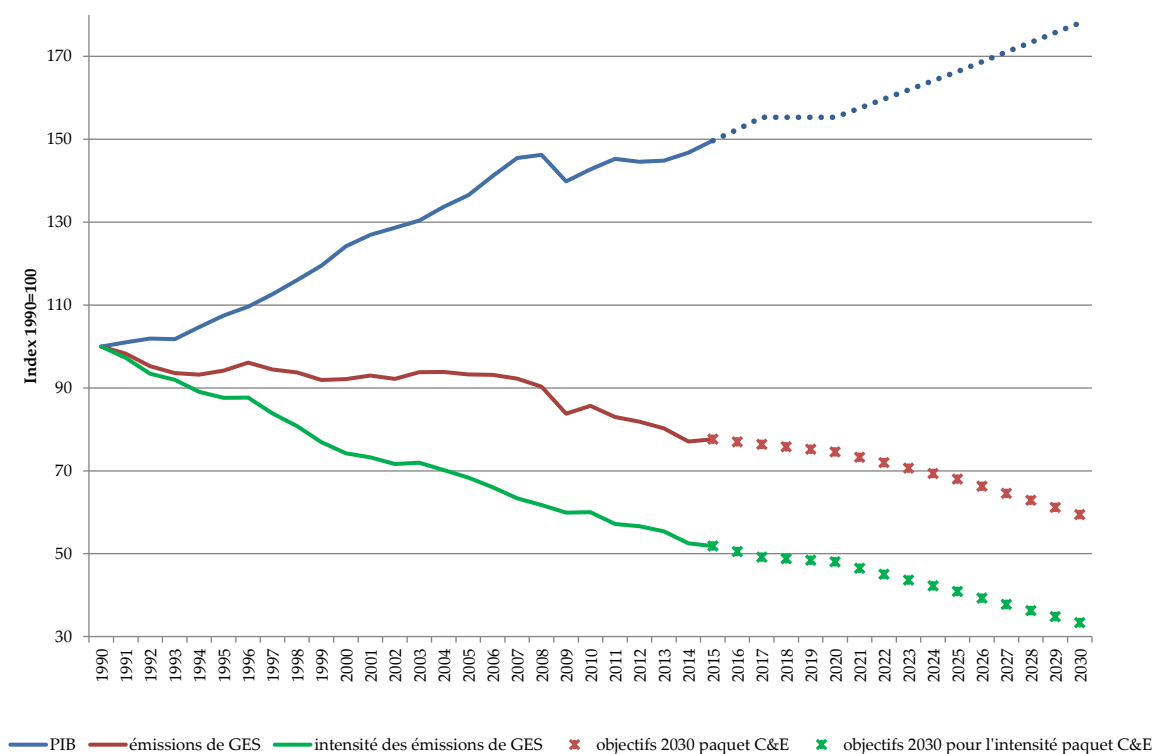


Figure 3: Évolution passée et projetée du PIB (en termes réels), des émissions de gaz à effet de serre (GES) et de l'intensité des émissions de l'économie (ratio entre les émissions et le PIB). (Indice 1990 = 100)²⁰.

L'UE est également parvenue à réduire de manière significative l'intensité des émissions de gaz à effet de serre de son économie. À l'heure actuelle, elle est l'une des grandes économies produisant le moins d'émissions de gaz à effet de serre, et devrait devenir la plus efficace au sein du G20 grâce à la mise en œuvre des objectifs en matière de climat et d'énergie pour 2030. Cependant, d'autres régions réduisent aussi considérablement l'intensité des gaz à effet de serre, en application de leurs plans en matière de climat prévus par l'accord de Paris. Autrement dit, malgré ces tendances positives, l'Europe ne doit pas s'en contenter si elle veut rester en tête au niveau mondial.

²⁰ Commission européenne, Agence européenne pour l'environnement.

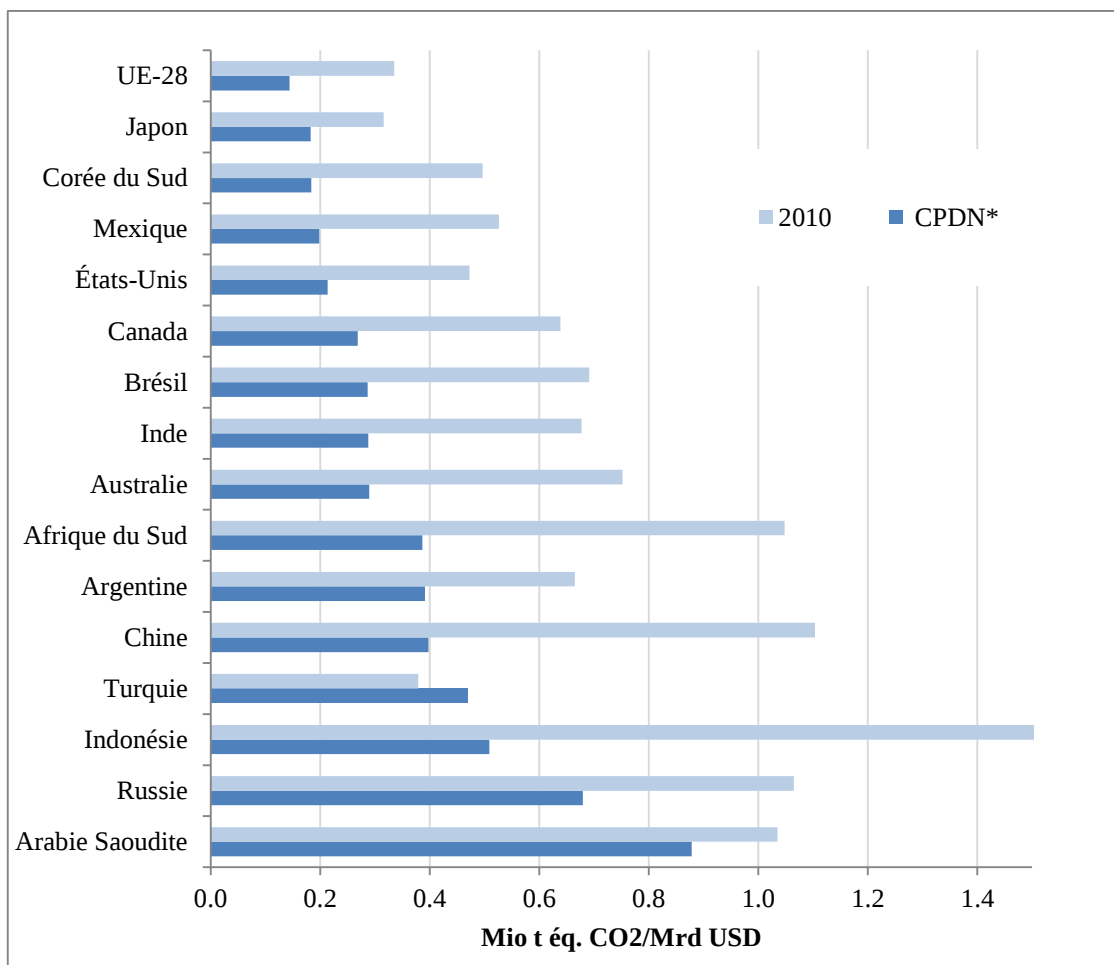


Figure 4: Intensité des émissions de GES (Mio t éq. CO₂/Mrd USD)²¹

III. ÉVALUATION DE L'AVANCEMENT ET DU CHEMIN ENCORE À PARCOURIR

La transition vers une économie moderne sobre en carbone est amorcée

Le cadre stratégique pour une union de l'énergie fait part de l'ambition de s'affranchir d'une économie dépendante des combustibles fossiles. La décarbonation de l'économie européenne est bien engagée. Les colégislateurs ont approuvé en un temps record la ratification par l'Union européenne de l'accord de Paris. Pour mettre en œuvre les engagements pris par l'Union européenne, la Commission a adopté les propositions nécessaires à la concrétisation du cadre d'action en matière d'énergie et de climat à l'horizon 2030, pour les secteurs couverts par le SEQE de l'Union européenne²² dès le mois de juillet 2015 et, pour les autres secteurs,²³ ce qui couvre également l'intégration du secteur relatif à l'utilisation des terres, au changement d'affectation des terres et à la foresterie (UTCATF)²⁴, en juillet 2016. La

²¹ Sources: *The emissions Gap Report 2016-2030 trends and ambition*. UNEP, novembre 2016. CPDN = contribution prévue déterminée au niveau national. La CPDN évaluée pour les États-Unis concerne l'année 2025. Il s'agit dans tous les cas de CPDN sans conditions, sauf pour l'Indonésie, l'Afrique du Sud, l'Argentine, l'Inde et le Mexique, pour qui les CPDN sont assorties de conditions.

²² COM(2015) 337.

²³ COM(2016) 482.

²⁴ COM(2016) 479.

prochaine étape verra l'attention se porter sur la préparation de la participation de l'Union européenne au premier «dialogue de facilitation» en 2018, à l'occasion duquel les parties devraient dresser le bilan des ambitions communes et des avancements collectifs dans la mise en œuvre de l'accord de Paris.

En 2016, la Commission a également présenté une stratégie pour une mobilité à faible taux d'émissions, porteuse d'une ambition tout aussi claire: d'ici au milieu du siècle, les émissions de gaz à effet de serre dues aux transports devront être inférieures d'au moins 60 % à leur niveau de 1990 et tendre résolument vers un taux zéro, sans que cela n'entrave les besoins de mobilité des personnes et des biens et la connectivité à l'échelle mondiale. Les émissions de polluants atmosphériques nocifs pour la santé humaine provenant des transports devraient également être réduites de manière drastique, et sans attendre. Dans la stratégie, l'accent a été mis en particulier sur le transport routier, responsable à lui seul de plus de 70 % des émissions de gaz à effet de serre imputables aux transports.

Juste après l'entrée en vigueur de l'accord de Paris, la Commission a adopté le paquet sur l'énergie propre, qui fixe le cadre réglementaire pour l'après-2020 et donne une forte impulsion à la transition vers une économie plus propre. Vers la même période, la directive révisée sur les plafonds d'émission nationaux²⁵ a été adoptée. En fixant des limites d'émission plus strictes pour les principaux polluants atmosphériques, l'Union européenne contribue à améliorer la santé de ses citoyens et à réduire le nombre de décès prématurés, tout en réduisant le coût économique conséquent pour la société²⁶. Dans une économie moderne, les citoyens devraient pouvoir bénéficier d'investissements dans la santé.

Progrès vers une économie innovante et économe en énergie et en ressources

La Commission a tenu sa promesse de considérer l'efficacité énergétique comme une source à part entière. Elle a proposé un objectif d'efficacité énergétique contraignant au niveau de l'Union européenne, à savoir un gain de 30 % d'ici à 2030. Une série d'initiatives d'accompagnement sur l'efficacité énergétique permettront de garantir la réalisation de l'objectif sans coûts excessifs, en adaptant la législation applicable aux perspectives pour 2030 et en supprimant les nombreux obstacles qui freinent les investissements dans ce domaine et, notamment, dans la rénovation des bâtiments.

Une économie moderne ne devrait pas seulement être efficace dans son utilisation de l'énergie, mais également dans son utilisation des ressources tout au long de leur cycle de vie. La transition énergétique devrait aller de pair avec une transition vers une économie circulaire, car l'extension de la prévention et du recyclage des déchets peut générer des économies d'énergie importantes. La communication adoptée récemment sur le rôle de la valorisation énergétique des déchets dans l'économie circulaire²⁷, par exemple, indique que, tout en respectant le principe de hiérarchie des déchets, si des techniques et mesures d'accompagnement éprouvées sont correctement mises en œuvre, la quantité d'énergie récupérée à partir des déchets pourrait augmenter de 29 %, ce qui contribuerait ainsi

²⁵ Directive (UE) 2016/2284 concernant la réduction des émissions nationales de certains polluants atmosphériques.

²⁶ La pollution atmosphérique aurait causé en 2013 plus de 450 000 décès prématurés dans l'Union européenne. Les dommages économiques directs s'élèvent à 15 milliards d'euros découlant des jours de travail perdus et de la baisse de productivité causée par des maladies respiratoires, et à 4 milliards d'euros de soins de santé. Voir le rapport de l'Agence européenne pour l'environnement de 2016 sur la qualité de l'air en Europe: <http://www.eea.europa.eu/publications/air-quality-in-europe-2016>

²⁷ COM(2017) 34.

également à la réalisation des objectifs fixés dans le cadre stratégique pour une union de l'énergie et dans l'accord de Paris. L'Europe occupe une place de premier plan dans le secteur des technologies vertes. La production de biens et de services environnementaux par unité de produit intérieur brut (PIB) a augmenté de plus de 50 % durant la dernière décennie et le nombre d'emplois liés à cette «économie verte» dépasse à présent les 4 millions d'équivalents temps plein. Ce domaine présente lui aussi un intérêt commercial majeur et un potentiel économique avéré.

La modernisation de l'économie européenne nécessite une concurrence effective et un cadre réglementaire stable sur les marchés de l'énergie, pour pouvoir encourager l'innovation et la compétitivité. La communication «Accélérer l'innovation dans le domaine des énergies propres»²⁸ présente une stratégie de l'Union européenne qui vise à donner les moyens aux entreprises et aux futures entreprises européennes de stimuler la recherche et l'innovation en matière de solutions énergétiques propres et à permettre une commercialisation rapide et réussie des résultats obtenus. Des progrès considérables²⁹ ont été accomplis dans tous les domaines prioritaires du plan stratégique pour les technologies énergétiques (plan SET) au regard de l'intégration des technologies rentables à faible intensité de carbone dans le système énergétique.

Le soutien appuyé en faveur de la recherche et de l'innovation dans le domaine des technologies vertes a également conduit l'Union européenne à s'associer à la «Mission Innovation»³⁰. L'Union européenne jouera son rôle moteur en veillant à ce que cette initiative internationale aboutisse à des changements positifs, en coopération étroite avec les investisseurs. L'utilisation d'indicateurs plus performants ou supplémentaires, par exemple sur les importations, les exportations et les parts de marché des technologies énergétiques propres, permettra de mieux évaluer les résultats et la compétitivité de l'Union européenne à l'échelle mondiale dans ce domaine, et d'actualiser ses objectifs en matière de recherche et d'innovation. À cette fin, la Commission travaillera avec les États membres, les entreprises, la communauté de la recherche et de l'innovation et les autres grandes parties prenantes, dans le cadre d'un Forum sur la compétitivité industrielle dans les énergies propres, qu'il est prévu d'organiser en coordination étroite avec les instances existantes avant la fin de l'année.

Donner des moyens d'action aux consommateurs

L'union de l'énergie devrait apporter des avantages tangibles aux consommateurs, qui sont au cœur de la transition énergétique. De plus en plus de consommateurs sont actifs sur le marché de l'énergie, comme le montre par exemple l'augmentation de la capacité solaire photovoltaïque chez les particuliers, l'émergence d'un nombre croissant de coopératives énergétiques ou l'élévation des taux de changement de fournisseur d'électricité et de gaz. Cependant, il faut continuer d'agir pour aider les nombreux consommateurs qui n'ont pas encore la possibilité de participer.

Comme l'a montré le rapport sur les prix et les coûts de l'énergie en Europe³¹, les prix de détail ont augmenté ces dernières années, alors que les prix de gros ont diminué. Les

²⁸ COM(2016) 763.

²⁹ Voir: https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/set-plan_progress_2016.pdf

³⁰ La «Mission Innovation» est une initiative internationale associant 22 pays qui se sont engagés à doubler, dans un délai de cinq ans, leurs investissements publics en faveur de la recherche et du développement dans les énergies propres.

³¹ COM(2016) 769.

propositions relatives à l'organisation du marché de l'électricité³² et la nouvelle directive sur les énergies renouvelables³³ donneront aux consommateurs plus de possibilités pour participer pleinement au marché et établissent des mesures supplémentaires pour protéger les consommateurs les plus vulnérables, éviter les coupures et lutter contre la précarité énergétique dans l'Union européenne. Une application stricte des règles de concurrence contribuera également à renforcer le bien-être des consommateurs en leur proposant des prix plus faibles, un plus grand choix et davantage d'innovations.

La Commission prévoit de lancer une campagne de sensibilisation en 2017 pour encourager un plus grand nombre de consommateurs à participer au marché de l'énergie et à profiter de ses avancées. La campagne mettra en évidence les avantages de l'efficacité énergétique et de la possibilité de changer de fournisseur d'énergie. Elle sera lancée lors d'une phase pilote dans plusieurs États membres et pourrait être étendue à d'autres États membres dès que les résultats de cette première phase seront connus.

En outre, l'observatoire de la précarité énergétique débutera ses activités à la fin de l'année 2017, afin d'aider les États membres à assurer un suivi de la précarité énergétique et à lutter contre ce problème grandissant. L'observatoire aura pour mission de produire des statistiques sur la précarité énergétique, servira de plateforme pour diffuser les bonnes pratiques à l'intention des grandes parties prenantes et permettra d'informer le grand public sur ce phénomène.

Il importe que la transition vers les énergies propres profite de la même manière à tous et que soient pris en compte les changements qu'elle signifie pour les parties prenantes, y compris les entreprises et les travailleurs. C'est pourquoi la Commission étudie actuellement comment optimiser son soutien à la transition structurelle dans les régions minières et les régions à forte intensité de carbone, dans le respect des règles de concurrence. À cette fin, elle envisage de travailler en partenariat avec les parties prenantes de ces régions, afin de mieux cibler l'aide de l'Union européenne, en encourageant les échanges de bonnes pratiques, y compris par des discussions sur les feuilles de route sectorielles et les besoins de requalification, et en promouvant les synergies et la coopération.

Des infrastructures pérennes pour l'union de l'énergie

La résilience des infrastructures est l'épine dorsale de l'union de l'énergie. L'année passée, des grands projets d'interconnexion ont été mis en service et la coopération régionale a été considérablement renforcée.

La construction de nouvelles interconnexions a été lancée, telles que le gazoduc transadriatique, qui fait partie du corridor Sud pour le gaz; des accords de financement ont été signés, tels qu'une convention de subvention pour un investissement de 187 millions d'euros au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe en faveur du Balticconnector, une interconnexion gazière reliant la Finlande et l'Estonie, et une convention de subvention de 179 millions d'euros pour le gazoduc BRUA qui traverse la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et l'Autriche³⁴. En ce qui concerne le groupe sur la connexion gazière pour l'Europe

³² Voir, en particulier, les documents COM(2016) 864 (directive sur l'électricité) et COM(2016) 861 (règlement sur l'électricité).

³³ COM(2016) 767.

³⁴ Depuis sa mise en œuvre en 2014, le mécanisme pour l'interconnexion en Europe a apporté un financement à 75 actions totalisant 1,2 milliard d'euros, dont 12 subventions pour des travaux.

centrale et du Sud-Est, son mandat devrait être étendu au secteur de l'électricité, des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique.

Un nouveau groupe à haut niveau a été créé sur la coopération énergétique entre les pays des mers du Nord³⁵, dans le but de travailler à une meilleure intégration de l'éolien en mer et à des interconnexions de meilleure qualité. Les appels d'offres pour des projets d'énergie éolienne en mer ont reçu en 2016 des offres plus basses que jamais, illustrant le fait que les prix de l'éolien en mer diminuent eux aussi et que l'électricité produite par ce moyen devient plus abordable³⁶.

De nouveaux terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL) ont été mis en service au cours des derniers mois, à Świnoujście (Pologne)³⁷, Dunkerque (France) et Pori (Finlande), ce qui signifie de nouveaux débouchés commerciaux, mais également une meilleure sécurité de l'approvisionnement en gaz pour les États membres et leurs voisins. L'est de la Méditerranée constitue également une source prometteuse d'approvisionnement en gaz pour l'Union européenne. Tous ces éléments sont synonymes de possibilités de diversification renforcées, et de la réduction de la dépendance à l'égard des importations auprès d'un seul fournisseur.

Cependant, des goulets d'étranglement subsistent en raison du manque d'infrastructures ou de leur sous-utilisation. Des interconnexions et, le cas échéant, des lignes internes, restent nécessaires pour poursuivre l'intégration du marché intérieur de l'électricité en Europe du Sud-Ouest et en Europe du Nord et de l'Est (par exemple, en Allemagne, en Pologne et en République tchèque), et leur gestion doit être améliorée. Les travaux visant à la synchronisation des États baltes avec le réseau électrique européen devraient être poursuivis. L'objectif de 15 % d'interconnexion électrique pour 2030 devrait permettre à l'Union, pour autant que cette capacité soit mise à la disposition du marché, d'utiliser ses ressources renouvelables de manière optimale et d'assurer la sécurité de l'approvisionnement et l'intégration du marché.

Il conviendrait d'accélérer les efforts en matière d'infrastructure en 2017. La troisième liste de projets d'intérêt commun (PIC) a pour but de recenser les projets les plus urgents au regard de l'intégration du marché, de la durabilité, de la sécurité d'approvisionnement et de la concurrence. Cette nouvelle liste devrait être accompagnée d'une communication sur les infrastructures énergétiques. Le prochain état de l'union de l'énergie recensera les PIC qui progressent trop lentement, afin de ne laisser aucun État membre à la traîne dans la transition énergétique. Dans le même temps, les infrastructures existantes devraient être mises à l'entière disposition des acteurs du marché par les gestionnaires de réseau de transport et les règles du marché devraient promouvoir une utilisation efficiente des infrastructures existantes comme préalable à la construction de nouvelles installations.

Vu la rareté des ressources dans les États membres, les ressources publiques devraient être utilisées à bon escient. Les États membres devraient veiller à ce que leur soutien en faveur des infrastructures énergétiques, au sens le plus large, soit conforme aux principes de l'union de l'énergie. Un soutien ne devrait être apporté que s'il est conforme à la politique énergétique à long terme de l'Union européenne, de manière à ne pas créer d'actifs irrécupérables ni de

³⁵ <https://ec.europa.eu/energy/en/news/north-seas-countries-agree-closer-energy-cooperation>.

³⁶ Par exemple, 64 euros/MWh au Danemark et 54,50 euros/MWh aux Pays-Bas.

³⁷ Avec un cofinancement de 223 millions d'euros au titre du Fonds européen de développement régional.

dépendance excessive à l'égard du carbone³⁸. Il faut intensifier les efforts entrepris en vue de fournir des infrastructures pour une énergie propre dans les transports.

La protection des infrastructures critiques dans les domaines de l'énergie et des transports est un sujet qui revêt une importance croissante, au regard des récents attentats terroristes et des autres menaces géopolitiques. Une législation est déjà en place pour évaluer les besoins et pour améliorer la protection des infrastructures critiques³⁹. Les travaux à venir dans le secteur de l'énergie devraient mettre l'accent sur le renforcement de la protection physique des installations ainsi que des mesures visant à la permanence du fonctionnement des services. La numérisation du secteur de l'énergie accroît l'exposition de celui-ci aux attaques informatiques et la nécessité de règles solides en matière de protection des données. Afin de mettre en œuvre la directive sur la sécurité des réseaux et de l'information⁴⁰ et de promouvoir les synergies entre l'union de l'énergie et le marché unique numérique, un groupe d'experts analyse les besoins concrets liés à la cybersécurité dans le secteur de l'énergie. Cet aspect est crucial également du point de vue des consommateurs.

La question des investissements

Pour atteindre les objectifs que l'Union européenne s'est fixés en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030, il faudra investir quelque 379 milliards d'euros chaque année entre 2020 et 2030⁴¹. C'est pourquoi les travaux sur les investissements vont s'intensifier en 2017, et s'appuieront sur une utilisation cohérente de tous les instruments disponibles.

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques (EFSI) est essentiel à cet égard, car il contribue à débloquer des financements privés. Jusqu'à présent, plus de 20 % des investissements soutenus par le Fonds européen pour les investissements stratégiques avaient un lien avec le domaine de l'énergie. En parallèle à une extension du Fonds, la Commission a proposé qu'au moins 40 % des projets de son volet «infrastructures et innovation» contribuent à l'action en matière de climat, d'énergie et d'environnement conformément aux objectifs de l'accord de Paris⁴². L'association du Fonds européen pour les investissements stratégiques à d'autres fonds et instruments de financement de l'Union européenne renforcera la possibilité d'apport de fonds en faveur d'investissements plus risqués⁴³.

Le Fonds européen pour les investissements stratégiques apporte également un soutien substantiel dans le cadre de différents projets. Pour la période 2014-2020, ce soutien s'élève à environ 98 milliards d'euros, avec un cofinancement national public et privé. Les investissements dans la recherche et l'innovation au titre du programme Horizon 2020, y compris les instruments de financement des projets de démonstration liés à l'énergie du

³⁸ Au sujet des actifs irrécupérables dans le secteur de l'électricité, voir le rapport 19/2016 de l'Agence européenne pour l'environnement: «*Transforming the EU power sector: avoiding a carbon lock-in*».

³⁹ Directive 2008/114/CE du Conseil concernant le recensement et la désignation des infrastructures critiques européennes ainsi que l'évaluation de la nécessité d'améliorer leur protection.

⁴⁰ Directive (UE) 2016/1148 concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de sécurité des réseaux et des systèmes d'information dans l'Union.

⁴¹ Analyse d'impact concernant la modification de la directive relative à l'efficacité énergétique, SWD(2016) 405 (chiffres relatifs aux investissements, à l'exclusion du secteur des transports).

⁴² Environ la moitié de l'ensemble des opérations approuvées jusqu'à présent dans le cadre du volet «infrastructures et innovation» relève du domaine de l'énergie et du climat. Le plan d'investissement pour l'Europe, État des lieux, mai 2016. Voir aussi la communication intitulée «L'Europe investit de nouveau: premier bilan du plan d'investissement pour l'Europe et prochaines étapes», COM(2016) 359.

⁴³ Y compris un appel «mixte» au titre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe, en février, doté d'une enveloppe de 150 millions d'euros.

dispositif InnovFin⁴⁴, revêtent un caractère tout aussi déterminant dans la mise en place de solutions énergétiques propres. Les projets de recherche et d'innovation dans les technologies de pointe ont déjà produit des résultats significatifs en 2016 dans des domaines tels que le photovoltaïque, l'hydrogène et les bus à piles à combustible à émissions nulles⁴⁵.

D'autres instruments de financement vont être mis en place. Dans sa proposition de révision du SEQE de l'Union européenne pour l'après-2020, la Commission a proposé un Fonds pour l'innovation dans le secteur de l'électricité et dans les entreprises qui en font partie. Afin de fixer adéquatement la portée de ce fonds, la Commission compte lancer en 2017 une série de tables rondes sectorielles spécialisées avec des représentants des industries à forte consommation d'énergie, des porteurs de projets dans les énergies renouvelables, des innovateurs et des investisseurs. La proposition prévoit également la création d'un Fonds pour la modernisation visant à aider les États membres à plus faible revenu à moderniser leur système énergétique.

En 2017, une attention particulière sera accordée à la mise en œuvre de l'initiative «Un financement intelligent pour des bâtiments intelligents»⁴⁶, en coopération avec la Banque européenne d'investissement (BEI) et les États membres. Cette initiative inclut la création de plateformes de financement souple destinées à accélérer la rénovation des bâtiments. Il est tout aussi important de supprimer les freins à la rénovation. C'est pourquoi la Commission a commencé à analyser, en coopération étroite avec les États membres, l'incidence des règles de comptabilité publique sur le marché des contrats de performance énergétique. Elle envisage de mettre à jour ses lignes directrices sur le traitement statistique de ce type de partenariats avant la fin du printemps 2017.

Il est nécessaire que le financement soit durable. Dans cette optique, le groupe d'experts à haut niveau sur la finance durable⁴⁷ envisage de présenter à la Commission, courant 2017, des recommandations sur les politiques qui pourraient faciliter l'afflux de capitaux publics et privés vers des investissements durables et limiter les risques potentiels qui pèsent sur le système financier de l'Union européenne du fait de son exposition à des actifs à forte intensité de carbone.

Dans la même logique, les technologies et les ressources qui sont en cours d'abandon ou qui ne sont pas durables à long terme ne devraient pas être soutenues par des fonds publics. Le paquet sur l'énergie propre prévoit également expressément que l'Union européenne intensifie son action en vue de supprimer les subventions en faveur des combustibles fossiles. Les prochains rapports sur l'état de l'union de l'énergie permettront de faire le bilan des suites données à cet engagement, pris dans le cadre du G7 et du G20.

Une dimension extérieure forte pour l'union de l'énergie

L'environnement international changeant complexifie la situation, mais apporte par ailleurs de nouvelles possibilités. En tant qu'importateur d'énergie, l'Union européenne a un intérêt

⁴⁴ <http://www.eib.org/products/blending/innovfin/products/energy-demo-projects.htm>.

⁴⁵ Dans le secteur du photovoltaïque, l'entreprise créée par essaimage autour du projet R2M-Si est en train de passer de la démonstration et de la mise en service à la production de modules photovoltaïques haute performance. Le partenariat public-privé sur les piles à combustibles et l'hydrogène a donné naissance à la première station de ravitaillement en hydrogène accessible au public en Belgique et à la première centrale électrique à pile à combustible de 2 MW à membrane échangeuse de protons, et il a permis de lancer le déploiement, dans toute l'Europe, de quelque 140 bus à pile à combustible à émissions nulles.

⁴⁶ Annexe 1 au document COM(2016) 860.

⁴⁷ Décision de la Commission du 28.10.2016, C(2016) 6912.

particulier à ce que les marchés internationaux de l'énergie fonctionnent correctement, dans un cadre réglementé, et elle travaille activement à renforcer la gouvernance dans les enceintes multilatérales telles que le G7, le G20 et l'Agence internationale de l'énergie, entre autres. L'Union européenne travaille également au niveau régional et bilatéral pour promouvoir le bon fonctionnement, l'intégration et la réforme des marchés de l'énergie, comme le processus de réforme de la Communauté de l'énergie ou la relance du dialogue avec l'Algérie, ainsi que pour promouvoir les projets de diversification d'importance stratégique, comme le corridor Sud pour le gaz. Dans les régions d'Europe concernées par le processus d'élargissement et la politique de voisinage, la Commission a lancé une initiative conjointe avec les institutions financières internationales visant à promouvoir conjointement les réformes du secteur de l'énergie et à accroître les investissements en faveur de l'efficacité énergétique dans les bâtiments publics et privés⁴⁸.

L'Union européenne a continué à promouvoir les réformes du secteur de l'énergie en Ukraine. Des avancées concrètes ont été réalisées en ce qui concerne le marché du gaz et des décisions importantes ont été prises en vue d'améliorer l'efficacité énergétique. La Commission a organisé plusieurs réunions bilatérales et trilatérales avec la Russie et l'Ukraine afin de garantir la stabilité de l'approvisionnement intérieur de l'Ukraine et le transit de gaz russe vers l'Union européenne via l'Ukraine. Les réformes doivent se poursuivre, y compris dans le secteur de l'électricité.

L'accord politique conclu entre le Parlement européen et le Conseil sur la proposition relative aux accords intergouvernementaux dans le domaine de l'énergie⁴⁹, qui était inscrite dans le paquet sur la sécurité d'approvisionnement de février 2016, mérite d'être souligné. Il améliorera la transparence des accords intergouvernementaux et leur conformité avec le droit de l'Union. La proposition législative relative à la sécurité de l'approvisionnement en gaz⁵⁰ a également fait du chemin, avec la position arrêtée par le Parlement européen et l'orientation politique formulée par le Conseil au début du mois de décembre 2016.

L'Union européenne doit jouer un rôle de premier plan sur la scène mondiale en ce qui concerne la transition vers une énergie propre. À l'heure où le marché mondial des technologies propres s'ouvre de manière inédite, l'Union européenne s'appuie sur ses politiques extérieures pour partager son expérience en la matière et mettre en avant le passage à une économie mondiale sobre en carbone, avant tout en développant des partenariats solides avec les pays et les régions.

C'est le cas notamment en Afrique et dans le voisinage de l'Union européenne, au sein de la Communauté de l'énergie. L'importance de cette question a également été reconnue dans la «stratégie globale»⁵¹, qui a appelé spécifiquement à renforcer les synergies entre les actions diplomatiques dans les domaines de l'énergie et du climat. Dans le domaine du climat, la coopération sur les échanges de quotas d'émission avec la Chine, par exemple, est productive, et les deux parties ont convenu de l'intensifier en réalisant un autre projet bilatéral visant à soutenir la mise en œuvre d'un système national d'échange de quotas d'émission en Chine, dont l'application devrait démarrer en 2017.

⁴⁸ https://ec.europa.eu/commission/2014-2019/hahn/announcements/1st-high-level-meeting-enhanced-cooperation-enlargement-and-neighbourhood-regions-europe_en

⁴⁹ COM(2016) 53.

⁵⁰ COM(2016) 52.

⁵¹ Communication «Vision partagée, action commune: Une Europe plus forte - Une stratégie globale pour la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne», http://europa.eu/globalstrategy/sites/globalstrategy/files/eugs_fr_version.pdf

L'action internationale en matière de changement climatique a abouti en 2016 à un accord au sein de l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) qui prévoit d'aborder le problème des émissions de l'aviation internationale, en hausse rapide. Dans la droite ligne de cet accord, la Commission a l'intention de présenter rapidement une proposition législative sur le champ d'application du SEQE de l'Union européenne en ce qui concerne l'aviation. En outre, la diplomatie internationale a conduit à l'adoption de l'amendement de Kigali au protocole de Montréal visant à éliminer progressivement les hydrofluorocarbones, qui contribuent substantiellement au réchauffement planétaire, et, au sein de l'Organisation maritime internationale (OMI), à un accord en faveur d'une stratégie de réduction des émissions dans le secteur du transport maritime international. Ces résultats représentent des avancées bienvenues dans la lutte contre le changement climatique dans les secteurs où les émissions augmentent rapidement.

L'année 2016 a également été marquée par le renforcement du Conseil de l'énergie entre l'Union européenne et les États-Unis, qui a continué à servir d'exemple à suivre en matière de coopération bilatérale à haut niveau sur les questions d'énergie et de climat, notamment dans les domaines de la sécurité énergétique, de la politique énergétique, ainsi que du développement et du déploiement des technologies énergétiques.

L'Afrique est et restera un partenaire privilégié de l'Union européenne. Sur ce continent, des millions de personnes n'ont encore pas accès aux formes d'énergie modernes. Or, l'accès universel à une énergie durable est essentiel pour soutenir le rythme nécessaire de croissance économique et l'instauration de conditions de travail décentes, notamment pour les femmes et les jeunes. Le partenariat stratégique Union européenne-Afrique fixe le cadre pour la poursuite de la coopération entre ces deux continents. L'Union européenne soutient également fermement, depuis son lancement lors de la conférence de Paris sur les changements climatiques en 2015 (COP 21), l'initiative de l'Afrique sur les énergies renouvelables⁵², menée par ce continent dans l'objectif d'accroître sa capacité d'énergie renouvelable. L'énergie sera également au centre des investissements dans le cadre du futur plan d'investissement extérieur européen et des autres instruments déjà existants⁵³.

La diplomatie active de l'Union européenne en matière d'énergie et de climat est renforcée par le soutien aux actions menées par les villes et les régions dans toutes les parties du monde au sein de la Convention mondiale des maires. L'alliance établie entre la Convention des maires de l'Union européenne et le Pacte des maires, qui rassemble plus de 7 100 villes sur 6 continents, démarre pleinement ses activités en 2017. De même, la mise en œuvre du nouveau programme pour les villes, adopté lors de la conférence Habitat III, reste une priorité pour l'Union européenne, notamment dans le sens où il met largement l'accent sur la durabilité.

⁵² <http://www.arei.org/>

⁵³ Communication «Renforcer les investissements européens pour l'emploi et la croissance: vers une deuxième phase du Fonds européen pour les investissements stratégiques et un nouveau plan d'investissement extérieur européen», COM(2016) 581.

IV. UNE NOUVELLE «TOURNÉE POUR L'UNION DE L'ÉNERGIE» AU SERVICE DE L'EMPLOI, DE LA CROISSANCE ET DE L'INVESTISSEMENT

Afin de soutenir la transition vers les énergies propres et de moderniser l'économie de l'Europe, la mise en œuvre doit démarrer sans attendre.⁵⁴ Partant de ce constat, la Commission s'apprête à lancer une nouvelle «tournée pour l'union de l'énergie». Elle aura là une bonne occasion de nouer le dialogue avec les parties prenantes, entre autres nationales, et de contribuer avec elles à éliminer les obstacles. C'est pourquoi cette tournée cible les besoins spécifiques des États membres, en ce qui concerne par exemple le soutien de la transition des régions à forte intensité de carbone ou la réalisation de la transition jusque dans les îles⁵⁵. Elle permettra de mieux montrer la réalité de l'union de l'énergie aux citoyens européens, par un dialogue avec tous les niveaux de la société, notamment avec les jeunes. L'Europe a besoin, pour réussir, de l'engagement résolu de toute une génération de jeunes, dotés des compétences nécessaires et convaincus de la nécessité de participer à la transition énergétique.

En tant qu'élément du programme de mise en œuvre, la tournée mettra en particulier l'accent sur les plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat, et sur les actions menées au niveau local.

Gouvernance et planification pour une union de l'énergie porteuse d'avantages sur le terrain

Dans le cadre du paquet sur l'énergie propre, la Commission a proposé d'appuyer l'union de l'énergie sur un nouveau système de gouvernance⁵⁶ fondé sur une rationalisation des exigences en matière de planification, de communication d'informations et de suivi de sa mise en œuvre. Dès lors que la plupart des propositions concernant l'union de l'énergie sont sur la table, les États membres disposent de tous les éléments clés pour commencer à préparer leurs plans nationaux intégrés en matière d'énergie et de climat. Ces plans constitueront un instrument essentiel qui permettra aux États membres de l'Union européenne d'apporter certitude et prévisibilité aux entreprises, aux employés et aux investisseurs et pour mobiliser des investissements plus que nécessaires dans une économie sobre en carbone.

La plupart des États membres de l'Union européenne doivent encore lancer la préparation de leur plan national. Pour achever la préparation des plans bien avant 2021, comme convenu par le Conseil⁵⁷, il convient d'accélérer les travaux. Même si cela ne sera pas chose facile, la Commission invite les États membres à présenter leur projet de plan pour le 1^{er} janvier 2018. Le groupe de travail technique sur les plans nationaux en matière d'énergie et de climat continuera à apporter son aide aux États membres. Afin de refléter les vues de tous les acteurs, les projets devraient s'appuyer sur des consultations menées avec les investisseurs, les partenaires sociaux, les autorités locales et régionales, y compris celles ayant des besoins particuliers, et les autres parties prenantes concernées dans les États membres. Il est également essentiel de mettre en place une coopération régionale en amont en vue de rapprocher les plans. Les plans nationaux en matière d'énergie et de climat devraient être préparés, autant que possible, en parallèle avec les programmes de lutte contre la pollution

⁵⁴ Annexes 1 et 2 au document COM(2016) 860.

⁵⁵ En 2017, la Commission souhaite lancer un processus réunissant les îles européennes en vue d'accélérer le développement et l'adoption, dans les îles et les régions insulaires, des meilleures technologies disponibles.

⁵⁶ COM(2016) 759.

⁵⁷ Conclusions du Conseil sur la gouvernance de l'union de l'énergie, 26 novembre 2015.

atmosphérique, afin de mettre en place des synergies et de réduire les coûts, puisque ces plans et programmes reposent largement sur des mesures et des actions similaires.

Importance du niveau local pour le bon fonctionnement de l'union de l'énergie

Les villes et les zones rurales sont un maillon essentiel de la modernisation et de la décarbonation de l'économie européenne. Les zones urbaines sont une source majeure d'émissions de gaz à effet de serre, puisqu'elles génèrent, par leur consommation d'énergie, environ les trois quarts des émissions mondiales de carbone. Les villes et les zones rurales sont en outre particulièrement vulnérables aux retombées du changement climatique. Dans le même temps, les zones rurales, en tant que fournisseurs de ressources renouvelables pour la bioéconomie, et les villes, en tant que centres d'innovation et de croissance et que moteurs du développement économique, font également, et de plus en plus, partie de la solution. Les villes génèrent un quart de l'ensemble des dépenses publiques et reçoivent presque la moitié des investissements publics⁵⁸. Elles produisent 68 % du PIB de l'Union européenne et génèrent 62 % des emplois, sont des acteurs clés dans l'effort de découplage des émissions de gaz à effet de serre et de l'utilisation des ressources, d'une part, et de la croissance économique, d'autre part⁵⁹, et contribuent au renforcement du socle de connaissances et de la compétitivité des économies nationales. Les villes sont le point de départ de la modernisation de l'économie européenne.

L'adoption du Pacte d'Amsterdam, qui établit le programme urbain pour l'Union européenne, le sommet européen des régions et des villes à Bratislava et le lancement du guichet unique pour les villes ont donné un élan appréciable à l'action des villes. Le programme urbain est mis en œuvre au moyen de partenariats dans toute une série de domaines, qui ont une incidence directe sur l'économie européenne. Ces partenariats rassemblent la Commission, les États membres, les villes et les parties prenantes concernées.

Dans toute l'Union européenne, des projets fondés sur les villes sont lancés, à la recherche de synergies entre des domaines tels que l'énergie, la mobilité, le numérique, la gestion de l'eau, de l'air et des déchets, et l'économie circulaire. Des projets réussis tels que ceux pour les villes intelligentes génèrent des économies pour les citoyens et les entreprises, améliorent la qualité de l'air et créent des emplois locaux. La tournée de promotion de l'union de l'énergie est une occasion bienvenue de mettre en avant ce type de projets de manière à ce qu'ils puissent être mis en œuvre à plus grande échelle et reproduits dans toute l'Europe, et de mieux les relier au programme européen pour l'investissement.

V. CONCLUSION

La Commission est résolument engagée à continuer ses travaux sur les projets qui affichent une réelle valeur ajoutée européenne et apportent des bénéfices tangibles aux citoyens européens. La modernisation de l'économie européenne est l'un de ces projets, et c'est là l'objectif de l'union de l'énergie. Pour porter ses fruits, les propositions législatives relatives à l'union de l'énergie présentées par la Commission en 2015 et 2016 doivent être traitées dans

⁵⁸ Rapport sur l'état des villes européennes 2016 - Les villes qui montrent la voie vers un avenir meilleur, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/themes/cities-report/state_eu_cities2016_en.pdf

⁵⁹ Voir le rapport de l'UNEP sur le découplage au niveau des villes, <http://www.unep.org/resourcepanel/Publications/City-Leveldecoupling/tabid/106135/Default.aspx>

les plus brefs délais, conformément à la déclaration commune des trois institutions sur les priorités législatives de l'Union européenne pour l'année 2017.

Il est important de maintenir la cohérence et l'ambition globales des propositions relatives à l'union de l'énergie, ainsi que l'élan politique qui sous-tend ce projet. C'est pourquoi il conviendrait d'examiner l'état d'avancement à intervalles réguliers à un niveau plus politique, y compris par le Conseil européen. Dans la droite ligne de la déclaration de Bratislava, le Conseil européen reviendra sur les questions de l'énergie et du climat en temps utile.

De même qu'il est important d'avancer sur les dossiers législatifs, il convient d'accélérer la mise en œuvre des mesures de facilitation de l'union de l'énergie et d'assurer le respect sans failles des règles existantes. L'Union européenne et ses États membres doivent renforcer, par exemple, la mise en œuvre des priorités de l'action diplomatique en matière de climat et d'énergie et les travaux sur les synergies entre ces deux domaines, et créer, avant la fin de l'année, des plateformes d'investissement qui faciliteront le financement de projets en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.

La mise en œuvre de ces mesures, parmi d'autres, est nécessaire pour avancer sur le terrain dès à présent, afin d'obtenir des résultats en matière d'emploi, de croissance et d'investissements. Ce n'est que lorsque des progrès concrets sur le terrain auront été accomplis que les multiples avantages générés par la transition vers une énergie propre se manifesteront dans les États membres, les régions et les communautés, condition essentielle pour le succès durable de l'union de l'énergie.