

FR

FR

FR



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 10.11.2010
COM(2010) 639 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Énergie 2020
Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre**

SEC(2010) 1346

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

**Énergie 2020
Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre**

INTRODUCTION

Un échec serait trop coûteux.

L'énergie est le fluide vital de notre société. Le bien-être de nos populations, la prospérité de nos entreprises et de l'économie sont tributaires d'une énergie sûre, durable, disponible à un prix abordable et dont l'approvisionnement est garanti. D'autre part, les émissions de gaz à effet de serre liées à l'énergie représentent près de 80 % des émissions totales de ces gaz dans l'UE. Le défi de l'énergie est donc l'une des épreuves les plus périlleuses que l'Europe doit affronter. Il faudra des décennies pour placer nos systèmes énergétiques sur une trajectoire plus sûre et plus durable. Or, les décisions à prendre pour nous mettre sur la bonne voie sont urgentes, car faute d'un bon fonctionnement du marché européen de l'énergie, les coûts supportés par les consommateurs augmenteront et la compétitivité de l'Europe sera compromise.

Au cours des dix prochaines années, des investissements de l'ordre de mille milliards d'euros sont nécessaires, à la fois pour diversifier les ressources existantes et remplacer les équipements, et pour faire face au défi et à l'évolution des besoins en énergie. L'évolution structurelle de l'approvisionnement en énergie, qui résulte en partie de changements intervenus dans la production intérieure, place les économies européennes devant des choix entre différents produits et infrastructures énergétiques. Les effets de ces choix se feront sentir pendant les 30 prochaines années, et même au-delà. Pour que ces décisions puissent être prises rapidement, un programme ambitieux s'impose. Les reporter aurait des conséquences incalculables pour la société, au point de vue des coûts à long terme aussi bien que de la sécurité.

Une politique énergétique commune de l'UE s'est mise en place autour de l'objectif commun consistant à assurer la disponibilité physique ininterrompue de produits et services énergétiques sur le marché, à un prix abordable pour tous les consommateurs (privés et industriels), tout en contribuant aux objectifs sociaux et climatiques plus vastes que l'UE s'est fixés. Les objectifs fondamentaux de la politique énergétique (sécurité de l'approvisionnement, compétitivité et durabilité) sont désormais inscrits dans le traité de Lisbonne¹. Celui-ci énonce clairement ce qui est attendu de l'Europe dans le domaine de l'énergie. Si certains progrès ont été enregistrés dans la réalisation de ces objectifs, il faut reconnaître que les systèmes énergétiques européens s'adaptent trop lentement, alors que l'ampleur des défis augmente. Les prochains élargissements de l'UE amplifieront encore cette difficulté, étant donné que l'Union accueillera des pays dont l'infrastructure est obsolète et dont le secteur de l'énergie est moins concurrentiel.

¹ Article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE).

Le Conseil européen a adopté, en 2007, des objectifs ambitieux en matière d'énergie et de changement climatique pour 2020 – réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20 %, voire de 30 % si les conditions le permettent², porter la part des sources d'énergie renouvelables à 20 % et améliorer l'efficacité énergétique de 20 %. Le Parlement a appuyé constamment ces objectifs. Le Conseil européen a également annoncé un engagement à long terme sur la voie de la décarbonisation, en visant, pour l'UE et d'autres pays industrialisés, des réductions des émissions de l'ordre de 80 à 95 % d'ici à 2050.

Néanmoins, il est actuellement improbable que la stratégie existante permette d'atteindre tous les objectifs fixés pour 2020, et elle apparaît totalement inadéquate par rapport aux défis à plus long terme. Les objectifs énergétiques et climatiques de l'UE ont été intégrés dans la stratégie «Europe 2020 – une stratégie pour une croissance intelligente, durable et inclusive»³ adoptée par le Conseil européen en juin 2010, et dans son initiative phare «Une Europe efficace dans l'utilisation des ressources». Il est urgent pour l'UE de se mettre d'accord sur les outils qui rendront la nécessaire évolution possible et donc de faire en sorte que l'Europe puisse sortir de la récession en adoptant une voie plus compétitive, sûre et durable.

Malgré l'importance des objectifs de la politique énergétique, leur mise en œuvre souffre de graves lacunes.

Le marché intérieur de l'énergie reste fragmenté et n'a pas concrétisé toutes ses possibilités en matière de transparence, d'accessibilité et de choix. Des entreprises se sont développées au-delà des frontières nationales mais leur croissance reste gênée par une multitude de règles et de pratiques nationales différentes. De nombreux obstacles empêchent encore l'émergence d'une concurrence ouverte et équitable⁴. Une étude récente sur la situation des consommateurs dans les marchés de détail de l'électricité révèle que le choix des consommateurs n'est pas optimal⁵. La mise en œuvre de la législation sur le marché intérieur est décevante: pour le seul deuxième paquet «marché intérieur de l'énergie» de 2003, plus de 40 procédures d'infraction sont en cours.

Les retards dans les investissements et le progrès technologique compromettent la sécurité de l'approvisionnement interne en énergie⁶. Actuellement, la production d'électricité européenne repose pour près de 45 % sur des sources d'énergie à faibles émissions de carbone, principalement l'énergie nucléaire et l'hydroélectricité. Certaines régions de l'UE pourraient perdre plus du tiers de leur capacité de production d'ici à 2020, en raison de la durée de vie limitée des installations correspondantes. Y remédier implique de remplacer et d'augmenter les capacités existantes, de trouver des combustibles non fossiles dont l'approvisionnement soit sûr, d'adapter les réseaux aux sources d'énergie renouvelables et de créer un marché

² Le Conseil européen a précisé: «pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émission comparables et que les pays en développement plus avancés sur le plan économique apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives». Communication de la Commission (doc. 7110/10 du 5 mars 2010).

³ Comme en attestent la communication de la Commission du 1^{er} janvier 2007 «Enquête menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003 sur les secteurs européens du gaz et de l'électricité», COM(2006)851, ainsi que le nombre élevé d'enquêtes sur des comportements anticoncurrentiels dans le secteur (voir p. ex. le communiqué de presse IP/10/494 du 4 mai 2010).

⁵ Étude sur le fonctionnement des marchés de détail de l'électricité pour les consommateurs dans l'Union européenne, novembre 2010.

⁶ Selon les estimations du réseau REGRT-Électricité, l'UE doit poser ou renouveler 30 000 km de câbles de réseau au cours des dix prochaines années.

intérieur de l'énergie véritablement intégré. Simultanément, les États membres doivent encore éliminer les subventions préjudiciables à l'environnement.

La qualité des plans d'action nationaux pour l'efficacité énergétique élaborés par les États membres depuis 2008 est décevante et laisse inexploité un vaste potentiel d'économies d'énergie. Dans les transports, l'évolution vers l'emploi de sources d'énergie renouvelables et l'amélioration de l'efficacité énergétique sont trop lentes. Même si nous sommes globalement en bonne voie pour atteindre l'objectif de 20 % concernant la proportion de sources d'énergie renouvelables, nous sommes encore loin de l'objectif fixé pour l'efficacité énergétique.

À l'échelon international, les avertissements sur la raréfaction des ressources pétrolières dans l'avenir recueillent peu d'attention⁷. Malgré les graves crises d'approvisionnement en gaz, qui ont rappelé brutalement l'Europe à la réalité en mettant en lumière sa vulnérabilité, il n'y a toujours pas d'approche commune à l'égard des pays partenaires, fournisseurs ou de transit. Il existe des possibilités de continuer à développer les ressources intérieures de l'UE en combustibles fossiles, notamment les ressources gazières moins classiques, et il faut évaluer en toute objectivité le rôle qu'elles joueront à l'avenir.

L'interdépendance énergétique des États membres impose une action européenne plus ambitieuse.

L'UE constitue le niveau auquel il convient d'élaborer une politique énergétique. En effet, les décisions en la matière prises par un État membre donné ont inévitablement des incidences sur d'autres États membres. Le choix du bouquet énergétique optimal, intégrant le développement rapide des sources d'énergie renouvelables, nécessite un marché de dimension au minimum continentale. L'énergie est le secteur économique où il est possible de réaliser les gains d'efficacité les plus élevés à l'échelle paneuropéenne. La fragmentation des marchés compromet la sécurité de l'approvisionnement, mais limite aussi les avantages qui peuvent découler de la concurrence qui s'exerce sur le marché de l'énergie. Il est temps que la politique énergétique devienne véritablement européenne.

L'UE doit rester un marché attrayant pour les entreprises à une époque où la concurrence se fait de plus en plus vive autour des ressources énergétiques partout dans le monde. La nouvelle stratégie européenne pour l'énergie doit soutenir l'approche industrielle intégrée que vient de présenter la Commission européenne⁸, compte tenu notamment du fait que l'énergie reste un facteur de coût important pour les entreprises⁹. Il importe aussi que l'UE consolide sa compétitivité sur les marchés des technologies énergétiques. La part des sources d'énergie renouvelables dans le bouquet énergétique de l'UE a connu une progression constante pour atteindre environ 10 % de la consommation d'énergie finale brute en 2008. En 2009, 62 % des capacités de génération d'électricité nouvellement installées dans l'UE utilisaient des sources d'énergie renouvelables, principalement l'éolien et le solaire. Aujourd'hui, cependant, l'Europe n'est plus seule dans la course. Le baromètre indépendant «Renewable energy country attractiveness indices»¹⁰ 2010 classe désormais les États-Unis et la Chine en tête des pays qui offrent les meilleures possibilités d'investissement dans les énergies renouvelables.

⁷ Cf. par exemple les perspectives énergétiques mondiales de l'AIE de 2009 et 2010.

⁸ Communication intitulée «Une politique industrielle intégrée à l'ère de la mondialisation», COM(2010) 614.

⁹ On estime par exemple que les prix de l'électricité en Europe sont 21 % plus élevés qu'aux États-Unis, ou 197 % plus élevés qu'en Chine.

¹⁰ Numéro 26, août 2010.

Un nouveau dynamisme est indispensable; plus que jamais, le rôle de chef de file joué par l'UE sera mis à contribution pour relever ces défis.

Dans les affaires énergétiques internationales, l'UE pourrait être beaucoup plus forte et efficace si elle prenait en charge les intérêts et ambitions communs de ses membres. Bien que sa consommation d'énergie représente un cinquième de la consommation mondiale, son influence sur les marchés internationaux de l'énergie reste inférieure à ce que son poids économique laisserait penser. Des tensions apparaissent sur les marchés mondiaux de l'énergie, les pays asiatiques en développement et le Moyen-Orient représentant la plus grande partie de la croissance de la demande mondiale¹¹. L'UE, qui est le plus gros importateur mondial d'énergie, verra probablement sa vulnérabilité aux risques d'approvisionnement augmenter en conséquence.

L'inclusion de la politique énergétique dans le traité UE impose de nouvelles perspectives.

Nous devons progresser à partir des résultats déjà atteints et faire preuve d'une ambition courageuse.

L'UE ne peut se permettre d'échouer dans ses ambitions en matière d'énergie. C'est pourquoi la Commission propose une nouvelle stratégie énergétique axée sur l'horizon 2020, fruit de débats approfondis menés au sein des institutions de l'UE et de larges consultations publiques. Cette stratégie consolidera les mesures prises jusqu'ici et renforcera l'action engagée dans des domaines où de nouvelles difficultés se font jour.

La nouvelle stratégie ne met pas l'accent sur une analyse comparative de différentes sources d'énergie, mais sur les étapes nécessaires pour atteindre les objectifs à moyen terme de la politique européenne. Différents scénarios relatifs à la composition du bouquet énergétique seront présentés dans la future feuille de route sur l'énergie à l'horizon 2050, qui décrira les moyens d'atteindre l'objectif de décarbonisation à long terme de l'Europe et leurs implications pour les décisions de politique énergétique. La stratégie expose les décisions initiales qui seront nécessaires pour atteindre nos objectifs en matière d'énergie pour 2020, tels que définis actuellement. Les feuilles de route 2050 pour l'énergie et pour une économie à faible émission de carbone éclaireront et orienteront davantage le présent programme d'action, en offrant une vision à long terme.

Nous devons sans retard modifier en profondeur la manière dont nous produisons et consommons l'énergie, ainsi que les modes d'approvisionnement.

La stratégie souligne avant tout la nécessité de rééquilibrer les actions en matière d'énergie en faveur d'une politique axée sur la demande, qui renforce l'autonomie et la responsabilité des consommateurs et dissocie la croissance économique de la consommation d'énergie. Les secteurs des transports et de la construction, notamment, doivent poursuivre une politique d'économies d'énergie volontariste et diversifier les sources d'énergie utilisées au profit des sources non polluantes. Au-delà du système d'échange de quotas d'émission, la stratégie devrait contribuer à créer des conditions de marché incitant à augmenter les économies d'énergie et les investissements dans la décarbonisation, afin d'exploiter un large éventail de sources d'énergie renouvelables centralisées ou distribuées, ainsi que des technologies clés

¹¹ Agence internationale de l'énergie (AIE), World Energy Outlook 2010 (Perspectives énergétiques mondiales 2010).

pour le stockage de l'énergie et l'électromobilité (notamment des véhicules et des transports publics électriques).

La politique énergétique doit apporter une contribution importante à l'objectif de la nouvelle stratégie en faveur d'une croissance intelligente, durable et inclusive visant à maintenir une base industrielle solide, diversifiée et concurrentielle. Dans ce cadre, l'Europe doit reconnaître que sa base industrielle a besoin du soutien de tous les secteurs intervenant dans l'ensemble de la chaîne de valeur.

Les pouvoirs publics doivent montrer l'exemple. Chaque année, ils dépensent 16 % du PIB de l'Union, soit environ 1 500 milliards d'euros. La réglementation des marchés publics devrait insister sur les conditions d'efficacité pour accroître les économies d'énergie et diffuser les solutions innovantes, notamment dans les secteurs du bâtiment et des transports. Il faudrait exploiter pleinement le potentiel des instruments de marché et d'autres instruments d'action, dont la fiscalité, pour renforcer l'efficacité énergétique.

Du côté de l'offre, la priorité doit rester le développement de sources d'énergie compétitives et dont l'approvisionnement est garanti. Dans le domaine de la production d'électricité, les investissements devraient permettre de générer près de deux tiers de l'électricité à partir de sources à faibles émissions de carbone au début des années 2020 (le pourcentage actuel étant de 45 %). Dans ce cadre, priorité doit être donnée aux sources d'énergie renouvelables. La stratégie doit fournir un cadre à l'échelle de l'UE qui, tout en respectant les différences nationales, permettra non seulement aux États membres d'aller au-delà de leurs objectifs respectifs, mais aussi d'assurer la compétitivité des sources d'énergie renouvelables et des technologies associées d'ici à 2020.

Il faut évaluer de manière ouverte et objective la contribution de l'énergie nucléaire, qui génère actuellement environ un tiers de l'électricité de l'UE et deux tiers de son électricité produite sans émission de carbone. Les dispositions du traité Euratom doivent être appliquées rigoureusement dans leur intégralité, notamment en ce qui concerne la sûreté nucléaire. Compte tenu de l'intérêt renouvelé pour cette filière de production d'électricité en Europe et dans le monde, il faut poursuivre la recherche sur les technologies de gestion des déchets radioactifs et la sécurité de leur mise en œuvre, et préparer l'avenir à plus long terme en mettant au point la prochaine génération de systèmes de fission, qui devront être plus durables et permettre la cogénération de chaleur et d'électricité, tout en développant parallèlement la fusion nucléaire (ITER).

Pour ce qui est du pétrole et du gaz, l'augmentation des besoins d'importation et la hausse de la demande en provenance des pays émergents et en développement imposent l'adoption de mécanismes plus efficaces pour garantir de nouvelles routes d'approvisionnement sûres et diversifiées. S'agissant de l'accès au pétrole brut, les infrastructures de raffinage constituent un élément crucial de la chaîne d'approvisionnement. L'UE est un partenaire géopolitique fort sur les marchés de l'énergie et doit avoir la capacité d'agir en conséquence.

La nouvelle stratégie énergétique est axée sur cinq priorités:

1. Rendre l'Europe économe en énergie
2. Mettre en place un marché intégré de l'énergie véritablement paneuropéen
3. Responsabiliser les consommateurs et maximaliser la sûreté et la sécurité

4. Développer le rôle prépondérant joué par l'Europe dans les technologies et l'innovation liées à l'énergie
5. Renforcer la dimension extérieure du marché de l'énergie de l'UE

1. UNE UTILISATION RATIONNELLE DE L'ENERGIE PERMETTANT DE REALISER 20 % D'ECONOMIES D'ICI A 2020

L'Europe ne peut se permettre de gaspiller l'énergie. L'efficacité énergétique fait partie des objectifs essentiels pour 2020 et constitue un facteur clé pour la réalisation de nos objectifs à long terme en matière de climat et d'énergie. L'UE doit élaborer une nouvelle stratégie d'efficacité énergétique qui permette à tous les États membres de dissocier davantage leur consommation d'énergie de la croissance économique. Cette stratégie tiendra compte de la diversité des besoins des États membres en matière d'énergie. L'efficacité énergétique est le moyen le plus rentable de réduire les émissions, d'améliorer la sécurité énergétique et la compétitivité, de rendre la consommation d'énergie plus abordable pour les consommateurs et de créer de l'emploi, notamment dans les industries d'exportation. Avant tout, elle sert les intérêts concrets de la population: les économies d'énergie moyennes d'un ménage peuvent atteindre un millier d'euros par an¹².

Le fait que les gains d'efficacité réalisés ne permettent pas de contrebalancer la demande de produits nouveaux ou plus énergivores est un paradoxe auquel il faut s'attaquer. Il est grand temps de passer de la parole aux actes. La recherche de l'efficacité énergétique doit donc être intégrée dans tous les domaines d'action pertinents, y compris l'éducation et la formation, afin d'infléchir les comportements actuels. Les critères d'efficacité énergétique doivent s'imposer dans toutes les sphères, y compris l'affectation des fonds publics.

Les efforts doivent se concentrer sur l'intégralité de la chaîne énergétique, de la production à la consommation finale en passant par le transport et la distribution. Un contrôle effectif du respect des normes, une surveillance adéquate du marché, l'utilisation généralisée des services et audits énergétiques, sans oublier l'utilisation rationnelle des matières et le recyclage, sont autant d'impératifs.

L'objectif de 20 % d'économies d'énergie est encore loin d'être atteint. La nouvelle stratégie préconise par conséquent de renforcer l'engagement politique correspondant en définissant clairement l'objectif et en instaurant un contrôle rigoureux des progrès. Les États membres et les autorités régionales et locales sont invités à redoubler d'efforts pour mettre en œuvre des politiques adéquates et à faire pleinement usage des instruments, objectifs et indicateurs disponibles, en s'appuyant sur des plans d'action nationaux ambitieux en matière d'efficacité énergétique.

Les secteurs présentant le plus grand potentiel en ce qui concerne les gains d'efficacité à réaliser, à savoir le parc immobilier existant et le secteur des transports, doivent faire l'objet d'une attention particulière. Les États membres se sont mis d'accord sur des objectifs climatiques juridiquement contraignants pour ces secteurs et pour d'autres secteurs non assujettis au système d'échange de quotas d'émission, mais ils doivent encore mettre en œuvre les mesures appropriées¹³. La révision de la directive sur la fiscalité de l'énergie

¹² COM(2008)772.

¹³ Décision n° 406/2009/CE relative à la répartition de l'effort.

pourrait avoir des effets incitatifs et permettre des gains d'efficacité à long terme. Il convient de prévoir des mesures pour accélérer de façon significative le taux de rénovation en recourant à des produits et à des technologies présentant une bonne efficacité énergétique. Dans le secteur résidentiel, il faut traiter la question de la répartition des incitations entre propriétaires et locataires. En ce qui concerne le vaste parc immobilier que constituent les bâtiments publics, il faut que les autorités mettent à profit toutes les possibilités existantes, et notamment celles qu'offre la politique régionale de l'UE, pour améliorer l'efficacité et l'autonomie énergétiques des bâtiments. Dans le secteur des transports, il convient d'exploiter les gisements d'améliorations que recèlent par exemple les solutions multimodales, ainsi que les véhicules et la conduite économes en énergie.

Quant aux technologies de l'information et des communications, elles ont un rôle important à jouer dans l'amélioration de l'efficacité énergétique des principaux secteurs responsables d'émissions. Ces technologies offrent des possibilités d'opérer une évolution structurelle vers des produits et services plus économes en ressources, de faire des économies d'énergie dans les bâtiments et les réseaux d'électricité, et de mettre en place des systèmes de transport intelligents, plus efficaces et moins énergivores¹⁴.

Il faut que le secteur industriel intègre dans son modèle d'activité les objectifs d'efficacité énergétique et l'innovation en matière de technologies énergétiques. Le système d'échange de quotas d'émission y contribue dans une mesure appréciable pour les grandes entreprises mais en ce qui concerne les plus petites entreprises, il est nécessaire de recourir davantage à d'autres instruments, tels que les audits énergétiques et les systèmes de gestion énergétique, ainsi qu'à des mécanismes de soutien des PME. L'étalonnage des performances en matière d'efficacité peut donner aux entreprises une indication de leur situation relative par rapport à leurs concurrents dans ce domaine. L'efficacité énergétique, notamment dans la consommation d'électricité, doit devenir une activité rentable en soi, à l'origine d'un marché intérieur florissant pour les techniques et les pratiques d'économies d'énergie, ainsi que d'opportunités commerciales sur le plan international. L'adoption d'un cadre général pour l'efficacité de l'utilisation des ressources augmenterait encore les économies réalisées.

Le secteur public doit montrer l'exemple, et se fixer des objectifs ambitieux en ce qui concerne sa consommation. Les marchés publics devraient soutenir l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les solutions mises en place. Il convient d'encourager la mise en œuvre de solutions énergétiques intégrées innovantes au niveau local, contribuant à une transition vers le modèle dit de «ville intelligente». Les municipalités sont l'un des acteurs importants des évolutions attendues; leurs initiatives, telles que la convention des maires, demandent à être renforcées. Les villes et les régions urbaines, qui consomment jusqu'à 80 % de l'énergie, sont à la fois une partie du problème de l'amélioration de l'efficacité énergétique, et une partie de la solution.

Les politiques d'utilisation efficace des ressources, y compris les investissements dans l'efficacité énergétique, entraînent souvent des coûts initiaux à court terme avant que leurs avantages à moyen et long terme ne se fassent sentir. Des instruments sont nécessaires pour encourager les nouveaux investissements dans les technologies et les pratiques d'efficacité énergétique. Le financement de l'UE peut exercer un effet de levier important et des solutions innovantes doivent être élaborées. Il convient aussi d'explorer l'utilisation innovante et

¹⁴ Des actions spécifiques ont été exposées dans la stratégie numérique pour l'Europe, COM(2010) 245.

soigneusement pesée¹⁵ des instruments de fiscalité et de tarification pour encourager les changements de comportement ou financer des investissements.

Le plan d'efficacité énergétique à présenter au début de 2011 sera suivi de propositions concrètes de réglementation dans le courant de la même année. Il abordera aussi la question du financement sous différents aspects: l'accès aux moyens financiers, la disponibilité de produits de financement innovants, les incitations à l'investissement dans l'efficacité énergétique, ainsi que le rôle du financement apporté par l'UE, notamment au titre des fonds structurels, en prenant comme base des exemples de réussites.

Priorité 1 - Rendre l'Europe économe en énergie

Action 1 - Exploiter la principale réserve d'économies d'énergie potentielles: le bâtiment et les transports

- Il convient d'accélérer le rythme des rénovations axées sur l'efficacité énergétique par des incitations à l'investissement, un recours accru à des entreprises de services énergétiques, des instruments financiers innovants caractérisés par un effet de levier important, et une ingénierie financière aux échelons européen, national et local. Dans ce contexte, la Commission traitera, dans ses futures propositions, la question de la répartition des incitations à l'investissement entre propriétaires et locataires et celle de l'attribution de labels de performance énergétique aux bâtiments (certificats utilisés sur le marché immobilier et dans les politiques publiques de soutien).
- Les pouvoirs publics doivent montrer l'exemple. Des critères énergétiques (concernant l'efficacité énergétique, les sources d'énergie renouvelables et l'établissement de réseaux intelligents) devraient être utilisés dans tous les marchés publics de travaux, services ou produits. Des programmes et des facilités d'assistance technique sont nécessaires pour développer les capacités des participants au marché des services énergétiques à élaborer et structurer le financement de projets ciblant aussi bien les pouvoirs publics que des acteurs privés. Les programmes financiers de l'UE couvriront spécifiquement des projets d'économies d'énergie et feront de l'efficacité énergétique une condition importante à l'octroi d'un soutien financier.
- Le livre blanc à paraître sur l'avenir de la politique des transports présentera un éventail de mesures destinées à rendre les transports plus durables et à réduire la dépendance au pétrole. Il s'agira notamment d'initiatives visant à accroître l'efficacité énergétique du système de transport, par exemple en soutenant la mobilité urbaine non polluante ainsi que des solutions de transport multimodales, une gestion intelligente du trafic et des normes d'efficacité énergétique pour tous les véhicules, des signaux économiques appropriés et la promotion des comportements durables. Dans ce contexte, il faudrait explorer les possibilités de systèmes pour l'étiquetage des véhicules automobiles plus efficaces.

Action 2 - Renforcer la compétitivité industrielle en améliorant l'efficacité énergétique des entreprises

- La Commission s'efforcera de soutenir la compétitivité des industries européennes

¹⁵ Surtout en tenant compte des éventuels effets cumulatifs de différentes mesures axées sur le marché.

par l'efficacité énergétique en élargissant les exigences d'écoconception pour les produits à forte intensité d'utilisation d'énergie et de ressources, complétées le cas échéant par des exigences applicables au niveau des systèmes. Les effets potentiels d'accords volontaires avec les secteurs d'activité gourmands en énergie et en ressources devraient être étudiés. L'attribution de labels de performance énergétique devrait être utilisée plus largement afin de permettre une comparaison plus complète entre les produits.

- Des systèmes de gestion énergétique (comprenant des audits, des plans, le recours à des gestionnaires de l'énergie) devraient être appliqués dans l'industrie et les services. Il faut prêter une attention particulière aux PME, à travers des mécanismes de soutien réservés à celles-ci.

Action 3 - Renforcer l'efficacité énergétique dans l'approvisionnement en énergie

- L'efficacité énergétique, dans la production comme dans la distribution, devrait devenir un critère essentiel pour autoriser les nouvelles capacités de production, et des efforts sont nécessaires pour accélérer considérablement l'adoption de solutions à haute efficacité énergétique en matière de cogénération et de chauffage et climatisation urbains.
- Les entreprises de distribution et de fourniture (détaillants) devraient être tenues de faire réaliser des économies d'énergie dûment attestées à leurs clients, en recourant à des moyens tels que les services énergétiques d'entreprises tierces, des instruments spécialisés tels que les «certificats blancs», les redevances d'intérêt public ou des mécanismes équivalents, et en accélérant l'introduction d'outils innovants comme les «compteurs intelligents», qui devraient être faciles à utiliser et axés sur les besoins du consommateur, de manière à lui apporter de véritables avantages.

Action 4 - Tirer le meilleur parti des plans d'action nationaux pour l'efficacité énergétique

- Les plans d'action nationaux pour l'efficacité énergétique permettent une évaluation comparative complète en ce qui concerne l'efficacité énergétique, comprenant des objectifs et des indicateurs mesurables pour enregistrer les progrès, en tenant compte des positions de départ relatives et des circonstances nationales. Un mécanisme de réexamen annuel devrait alimenter la définition de l'objectif Europe 2020 concernant l'efficacité énergétique.

2. ASSURER LA LIBRE CIRCULATION DE L'ENERGIE

L'ouverture des marchés de l'énergie en Europe visait à permettre à la population de bénéficier de prix plus fiables et plus compétitifs, ainsi que d'une énergie plus durable. Cette possibilité ne se réalisera pleinement que si des efforts ambitieux sont déployés pour créer un marché plus intégré, interconnecté et concurrentiel.

Les marchés de l'électricité et du gaz ne fonctionnent pas encore selon le modèle d'un marché unique. Ils restent largement fragmentés selon les frontières nationales et présentent de nombreux obstacles à une concurrence ouverte et loyale. La plupart des marchés de l'énergie conservent une envergure nationale et sont très concentrés, les opérateurs historiques

occupant de fait souvent une position monopolistique. Dans de nombreux États membres, la réglementation des prix de l'énergie réduit encore la concurrence¹⁶. Compte tenu des pratiques anticoncurrentielles qui subsistent dans le secteur de l'énergie¹⁷, des mesures volontaristes sont nécessaires, non seulement de la part de la Commission mais aussi des États membres, pour contrôler l'application des règles de concurrence. Le fait d'améliorer la concurrence sur les marchés de l'énergie contribuera à offrir les incitations appropriées aux investissements indispensables et à réduire leur coût à ce qui est nécessaire.

En adoptant un cadre législatif destiné à promouvoir la réalisation de l'objectif de 20 % d'énergies renouvelables en 2020, l'Europe n'a fait que le premier pas dans cette direction. Il est nécessaire d'assurer la mise en œuvre intégrale de la législation et de préparer la voie à une utilisation à grande échelle des sources d'énergie renouvelables au cours des décennies après 2020. La législation doit faire l'objet d'une juste application, afin de donner aux investisseurs la confiance requise pour investir dans de nouvelles solutions de production, de transport et de stockage applicables aux sources d'énergie renouvelables. Les effets de la directive relative aux sources d'énergie renouvelables seront évalués à partir de 2011, en vue d'un renforcement ou d'une extension éventuels des dispositions dans les cas où cela se justifie.

Pendant un certain temps encore, la poursuite du développement des sources d'énergie renouvelables continuera à dépendre de mécanismes de soutien. La Commission doit jouer son rôle pour faire en sorte que ces mécanismes soient durables, compatibles avec le progrès technique et n'entravent pas l'innovation ou la concurrence. Elle doit toutefois veiller également à garantir le degré requis de convergence ou d'harmonisation entre les mécanismes nationaux, étant donné que le marché des sources d'énergie renouvelable passe d'une dimension locale à une dimension transfrontalière. Dans ce contexte, il convient de définir, en s'appuyant sur les meilleures pratiques, les exigences auxquelles doit répondre le commerce paneuropéen des énergies renouvelables. Il faudrait susciter, dans le respect des règles sur les aides d'État le cas échéant, un recours accru à des primes de rachat équilibrées, prévisibles et d'un rapport coût/efficacité satisfaisant, ainsi qu'un soutien et des instruments de financement plus ciblés en fonction de la technologie. Il importe notamment d'éviter d'apporter des changements rétroactifs aux mécanismes de soutien, compte tenu de l'incidence négative qu'ont de tels changements sur la confiance des investisseurs.

Comme le soulignait le rapport Monti, le nouveau défi pour 2020 est de mettre en place la structure qui permettra d'acheminer l'électricité et le gaz là où on en a besoin. En l'absence d'infrastructure adéquate couvrant toute l'Europe, comparable aux réseaux dont disposent d'autres secteurs stratégiques tels que les télécommunications ou les transports, le marché ne tiendra jamais ses promesses. Des efforts supplémentaires sont nécessaires pour moderniser l'infrastructure énergétique, surtout dans les États membres qui ont adhéré à l'Union depuis 2004 et dans les régions moins développées.

Le point essentiel est que l'Europe ne dispose toujours pas de l'infrastructure de réseau qui permettra aux sources d'énergie renouvelables de se développer et de concurrencer à armes

¹⁶ Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité, COM(2010) 84.

¹⁷ L'enquête sur le secteur de l'énergie ayant révélé divers problèmes de concurrence dans ce secteur, qui ont donné lieu à l'adoption de neuf décisions importantes relatives à des ententes et positions dominantes, la Commission continue d'analyser la situation de la concurrence sur les marchés européens de l'énergie.

égales les sources d'énergie traditionnelles. Il faut, pour les vastes projets actuels de fermes éoliennes dans le nord, et d'installations solaires dans le sud, des lignes électriques capables de transporter cette électricité verte jusqu'aux régions de forte consommation. Le réseau actuel aura du mal à absorber les volumes d'électricité d'origine renouvelable qu'impliquent les objectifs 2020 (33 % de la production brute d'électricité).

Les compteurs et réseaux électriques intelligents constituent des facteurs clés pour exploiter pleinement le potentiel offert par les sources d'énergie renouvelables et les économies d'énergie, ainsi que l'amélioration des services énergétiques. Une politique claire et des normes communes en matière de réseaux intelligents et de compteurs intelligents¹⁸ sont nécessaires bien avant 2020 pour assurer l'interopérabilité de l'ensemble du réseau.

Enfin, l'obligation de solidarité entre les États membres sera sans effet si l'infrastructure intérieure et les interconnexions aux frontières extérieures et dans les zones maritimes restent insuffisantes. En tant que gros importateur d'énergie, l'UE est directement touchée par l'évolution des réseaux dans les pays voisins. La construction de nouvelles interconnexions à nos frontières devrait bénéficier de la même attention et des mêmes politiques que les projets intra-européens. Ces liaisons sont indispensables non seulement pour nos voisins, mais aussi pour garantir la stabilité et la sécurité de l'approvisionnement de l'UE. Le corridor sud, et notamment le lancement effectif de projets d'intérêt européen dont Nabucco et ITGI, feront l'objet d'une attention particulière.

Des investissements de l'ordre de mille milliards d'euros seront nécessaires d'ici à 2020 pour remplacer les capacités obsolètes, moderniser et adapter les infrastructures, et faire face à l'augmentation et à l'évolution de la demande au profit d'une énergie impliquant de faibles émissions de carbone. Si les décisions d'investissement incombent principalement aux acteurs du marché (producteurs et fournisseurs d'énergie, gestionnaires de réseau et consommateurs), les politiques publiques jouent un rôle déterminant en créant un cadre stable et transparent pour ces décisions. Les nouveaux instruments créés par le troisième paquet «marché intérieur de l'énergie», comprenant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACRE) et les nouveaux Réseaux européens des gestionnaires de réseau de transport d'électricité et de gaz (REGRT-E et REGRT-G), devraient être pleinement utilisés au cours des prochaines années afin de renforcer l'intégration des marchés de l'énergie. Certaines initiatives régionales¹⁹ devraient jouer le rôle de jalons vers la constitution d'un marché européen.

Les investissements dans les infrastructures continueront à être financés principalement par les redevances payées par les utilisateurs. Toutefois, étant donné l'ampleur, la nature et le caractère stratégique des investissements nécessaires, on ne peut partir de l'hypothèse que le marché, à lui seul, les prendra tous en charge. La Commission adoptera une nouvelle stratégie pour le développement des infrastructures énergétiques afin d'encourager les investissements appropriés dans les réseaux d'électricité, de gaz, de pétrole et d'autres secteurs énergétiques. À condition que l'approvisionnement reste stable, le gaz naturel continuera à jouer un rôle essentiel dans le bouquet énergétique de l'UE au cours des prochaines années, et peut voir son importance grandir comme combustible complémentaire de la production d'électricité intermittente. Cet avenir appelle une diversification des importations, tant via les gazoducs

¹⁸ La Commission européenne a mis sur pied une task force «réseaux intelligents» pour discuter de la mise en œuvre de réseaux intelligents à l'échelon européen: voir http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/smartgrids/taskforce_en.htm.

¹⁹ Par exemple le marché balte de l'énergie, l'anneau méditerranéen.

que via les terminaux de gaz naturel liquéfié, tandis que les réseaux intérieurs devront être de plus en plus interconnectés.

Outre le problème du financement, l'existence de procédures administratives longues et complexes peut être un obstacle majeur. Il faudra améliorer et simplifier considérablement les règles et procédures existantes applicables aux projets d'intérêt européen (servant par exemple des objectifs de sécurité d'approvisionnement, de solidarité ou d'intégration des sources d'énergie renouvelables), tout en respectant les principes d'adhésion de la population et la législation environnementale existante. Les collectivités locales, régionales et nationales seront plus enclines à faciliter de manière constructive des projets d'intérêt européen si ces derniers leur apportent aussi des avantages concrets à court terme, par exemple par un accès privilégié aux fonds publics.

Priorité 2 - Mettre en place un marché intégré de l'énergie paneuropéen

Action 1 - Mettre en œuvre la législation du marché intérieur en temps utile et avec précision

- La Commission continuera de veiller à la mise en œuvre correcte et en temps utile de la législation en vigueur concernant le marché intérieur de l'énergie et de mener une politique volontariste en matière de concurrence. Pour renforcer l'intégration du marché de l'énergie, il faut consolider le cadre réglementaire (par exemple, les codes de réseau) et le compléter par d'autres mesures comme le couplage du marché, l'élaboration d'un modèle cible²⁰ et un cadre solide pour les marchés de gré à gré, assortis d'une transparence et d'une surveillance effectives. Si ces mesures se révèlent insuffisantes ou que les attributions de l'ACRE sont trop limitées, de nouvelles mesures législatives seront envisagées.

Action 2 - Dresser un schéma d'ensemble de l'infrastructure européenne pour 2020-2030

- La communication sur les infrastructures que la Commission publiera prochainement permettra à l'Europe de dresser l'inventaire des infrastructures prioritaires à déployer pour assurer le bon fonctionnement du marché intérieur, intégrer la production à grande échelle d'énergie renouvelable et garantir la sécurité d'approvisionnement, avec l'ambition de créer un système énergétique européen durable d'ici à 2050. En 2015, plus aucun État membre ne devrait être isolé du marché intérieur européen. Les corridors transfrontières seront aussi couverts. Les plans décennaux de développement du réseau du REGRT-E et du REGRT-G seront mis en œuvre avec l'aide de l'ACRE, ainsi que de toutes les autres parties concernées. Cette opération s'inspirera d'initiatives régionales réussies, comme celle qui a été menée dans la région de la Baltique, et comprendra une analyse des capacités de stockage nécessaires et des mesures à prendre en matière d'adaptation au changement climatique, ainsi que des besoins éventuels en infrastructures de transport de CO₂ dans l'UE.
- La proposition de la Commission vise également à préparer le réseau aux variations inévitables de la demande qui résulteront des politiques de l'énergie et des transports,

²⁰ Un modèle cible pour l'électricité a été mis au point sous les auspices du forum de Florence, au sein du groupe consultatif ad hoc. Les lignes directrices et les codes pour sa mise en œuvre sont en préparation. Un modèle cible pour le gaz est en cours d'élaboration dans le cadre du forum de Madrid.

telles que l'électromobilité et l'augmentation de la production d'électricité décentralisée ou de la production d'électricité à grande échelle à partir de sources d'énergie renouvelables.

- La Commission proposera l'année prochaine une panoplie d'instruments pour mettre en œuvre les priorités en matière d'infrastructures stratégiques au cours des vingt années à venir. Il s'agira notamment d'une nouvelle méthode pour déterminer les infrastructures stratégiques dont l'Union européenne dans son ensemble aura un besoin vital pour garantir la fourniture d'énergie dans un contexte concurrentiel, la viabilité environnementale, l'accès à l'énergie renouvelable et la sécurité d'approvisionnement. Un inventaire précis de ces sections vitales sera établi dans le cadre de l'opération de cartographie générale, et elles recevront le statut de sections «d'intérêt européen» de manière à pouvoir bénéficier d'une procédure d'autorisation accélérée et d'un financement ciblé, le cas échéant. La sélectivité sera le critère essentiel de ce travail. Il sera dûment tenu compte des interconnexions avec les pays tiers.
- L'ACRE, le REGRT-E et le REGRT-G se verront confier le mandat de dresser le schéma d'ensemble des réseaux européens d'électricité et de gaz à l'horizon 2020-2030. Ensuite, une vision à plus long terme devrait être élaborée sur la base de la feuille de route sur l'énergie à l'horizon 2050, qui doit être présentée en 2011.

Action 3 - Rationaliser les procédures d'autorisation et les règles du marché pour le développement des infrastructures

- La Commission proposera d'instaurer un régime d'autorisation pour les projets «d'intérêt européen» afin d'améliorer le processus d'autorisation actuel par la désignation, par exemple, d'une autorité unique à l'échelon national, tout en respectant les normes de sécurité et de sûreté et en veillant à la stricte application de la législation de l'UE en matière d'environnement. La rationalisation et l'amélioration des procédures assureront une plus grande transparence et garantiront des débats ouverts et transparents aux échelons local, régional et national, qui renforceront la confiance du public et favoriseront l'acceptation des installations. De plus, une réflexion sera menée sur les moyens de récompenser, en leur facilitant l'accès aux financements publics, les régions et les États membres qui s'engagent dans une optique constructive et réussissent à faciliter la construction en temps utile de projets d'intérêt européen.
- Afin de permettre le couplage de marché d'ici à 2014, l'ACRE s'emploiera, dans les limites de son mandat, à définir et mettre en œuvre toutes les exigences techniques (harmonisation, normalisation, etc.) et réglementaires liées à l'interconnexion transfrontière des réseaux, à l'accès aux sources d'énergie renouvelables et à l'intégration des nouvelles technologies. Un programme d'action détaillé sera dès lors présenté pour assister les États membres dans le déploiement des compteurs et des réseaux énergétiques intelligents (y compris en ce qui concerne l'affichage des informations destinées aux consommateurs) et la promotion des nouveaux services énergétiques.

Action 4 - Créer le cadre de financement adéquat

- Compte tenu de la finalité essentiellement commerciale du développement des

infrastructures, la Commission mettra au point une méthode pour déterminer l'équilibre optimal entre financement public et financement privé (en se fondant sur les principes suivants applicables dans l'ensemble de l'Union: «utilisateur payeur», «bénéficiaire payeur» – du point de vue de la répartition transfrontière des coûts et des avantages – et «contribuable payeur» – partage des coûts dans le cas d'infrastructures non viables commercialement et profitant à l'ensemble de l'UE). Cette méthode sera définie selon les règles applicables en matière d'aides d'État. Pour les projets «d'intérêt européen» dont la viabilité commerciale est faible ou nulle, des mécanismes de financement innovants seront proposés afin de maximiser l'effet de levier des aides publiques de manière à améliorer le climat d'investissement à l'égard des risques principaux ou d'accélérer la mise en œuvre des projets. Il est vital et urgent de mettre en place des infrastructures énergétiques appropriées, ce qui exige une vision plus large des nouveaux instruments de financement (tant publics que privés) et la mobilisation de ressources supplémentaires dans le contexte du prochain cadre financier pluriannuel.

3. UNE ENERGIE FIABLE ET SURE A DES PRIX ABORDABLES POUR LES CITOYENS ET LES ENTREPRISES

Lorsqu'il fonctionne bien, un marché intérieur intégré profite au consommateur car il élargit l'offre et fait baisser les prix. Or, beaucoup de consommateurs ne perçoivent pas les avantages que leur apportent l'ouverture du marché et la concurrence entre les fournisseurs. Le consommateur doit être informé des droits que lui confère la législation de l'UE et il doit les exercer. Il doit pouvoir profiter des possibilités offertes par l'ouverture du marché et être assuré d'avoir accès aux services énergétiques dont il a besoin selon les critères qualitatifs et environnementaux qu'il fixe. L'ouverture des marchés permet au consommateur de bénéficier des meilleures conditions de prix, de choix, d'innovation et de service si elle s'accompagne de mesures qui installent la confiance, protègent les consommateurs et les aident à jouer le rôle actif que leur assigne la libéralisation.

Les Européens semblent cependant peu conscients des droits que leur confère la législation européenne ou peu enclins à les exercer. Il faut redoubler d'effort pour informer les consommateurs de leurs droits et les impliquer dans le marché intérieur, de même qu'il faut expliquer plus clairement les possibilités de réduction de la facture énergétique par les économies d'énergie. Il faut étudier les moyens de rendre le Forum des citoyens pour l'énergie (Londres) et le Forum de l'énergie durable (Bucarest), qui ont été créés dans le but d'améliorer la situation énergétique des ménages, plus proches des besoins des consommateurs.

La position concurrentielle de secteurs importants de l'économie européenne dépend également de l'existence de ressources énergétiques fiables à des prix abordables. L'énergie, notamment l'électricité, représente une part considérable de l'ensemble des coûts de production des grands secteurs d'activité européens, grandes entreprises et PME confondues.

Étant donné que le marché pétrolier international pourrait connaître une pénurie avant 2020, les consommateurs devraient renforcer leurs efforts de réduction de la demande de pétrole. Ce n'est pas le cas actuellement. Il faut sensibiliser davantage le consommateur à la nécessité de réduire sa consommation de combustibles fossiles et l'informer des moyens de réduire sa facture en période de hausse des prix. Les réseaux, compteurs et systèmes de facturation intelligents, s'ils sont d'un usage aisé, peuvent y contribuer utilement. Mais les

consommateurs eux-mêmes doivent se montrer plus entreprenants. Des mesures s'imposent pour les aider à affirmer leur présence sur le marché en les informant davantage sur les possibilités existantes, en perfectionnant les comparatifs tarifaires, en facilitant le changement de fournisseur et en améliorant les procédures de traitement des réclamations.

C'est au marché intérieur qu'il appartient au premier chef d'assurer aux consommateurs un approvisionnement fiable et des tarifs abordables, mais reflétant les coûts. Son bon fonctionnement, lui-même tributaire de l'existence d'infrastructures de transport et de stockage suffisantes, est le meilleur garant de la sécurité d'approvisionnement car il permet de faire jouer les mécanismes du marché et d'acheminer l'énergie en fonction de la demande. Il faut cependant prévoir des filets de sécurité, notamment pour protéger les consommateurs vulnérables ou pour parer aux crises d'approvisionnement lorsque les mécanismes du marché sont impuissants à y faire face. Le marché intérieur est également handicapé lorsque les États membres ne sont pas entièrement interconnectés, comme c'est le cas des États baltes. Le règlement sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz est un acquis important parce qu'il garantit la capacité des marchés de faire face à une crise et d'assurer la protection des ménages. Le renforcement de l'interconnexion entre les États membres et un contrôle actif de l'application des règles par la Commission et les États membres peuvent contribuer à une diversification accrue des sources d'approvisionnement, en particulier dans les États membres qui dépendent actuellement d'une seule source d'approvisionnement ou d'un petit nombre de sources.

La politique en matière d'énergie a également pour mission de protéger les Européens contre les risques liés à la production et au transport d'énergie. L'UE doit conserver sa position de chef de file au niveau mondial dans le développement de systèmes sûrs dans le domaine de l'énergie nucléaire, dans le transport de substances radioactives et dans la gestion des déchets nucléaires. La collaboration internationale en matière de garanties nucléaires joue un rôle décisif pour assurer la sécurité nucléaire et établir un régime de non-prolifération solide et fiable. Dans le secteur de l'exploitation et de la conversion des hydrocarbures, le cadre législatif de l'UE devrait imposer un degré de sûreté maximal et un régime de responsabilités précis pour les installations de pétrole et de gaz.

Priorité 3 - Responsabiliser le consommateur et maximaliser la sûreté et la sécurité

Action 1 - Rendre la politique énergétique plus ouverte au consommateur

- Il demeure indispensable de mener une politique active de surveillance de la concurrence aux échelons européen et national afin de favoriser la concurrence et de garantir que les consommateurs ont accès à l'énergie à des prix abordables.
- La Commission proposera des mesures visant à aider les consommateurs à mieux participer au marché de l'énergie selon les dispositions du «troisième paquet énergie». Ces mesures comprendront l'élaboration de lignes directrices fondées sur les meilleures pratiques relatives au changement de fournisseur, la poursuite et le suivi des recommandations relatives à la facturation et au traitement des réclamations et la définition des meilleures pratiques en matière de règlement extrajudiciaire des litiges. Tous les consommateurs devraient pouvoir disposer d'un outil de comparaison tarifaire fondé sur une méthode qu'il appartient aux régulateurs de l'énergie et autres organismes compétents de mettre au point, et tous les fournisseurs devraient fournir des informations actualisées sur leurs tarifs et leurs offres. Enfin, de nouveaux efforts devraient être déployés pour mettre l'accent sur les coûts de

l'énergie, plutôt que sur les prix de l'énergie, en développant le marché des services énergétiques.

- La Commission publiera régulièrement des rapports comparatifs dans lesquels seront évalués le degré de mise en œuvre des dispositions réglementaires relatives aux consommateurs et le niveau global de protection dans l'ensemble du marché intérieur. Une attention spéciale sera accordée aux clients vulnérables et aux pratiques permettant aux consommateurs de réduire leur consommation d'énergie.
- Les autorités de régulation devraient renforcer les efforts consacrés à améliorer le fonctionnement du marché de détail avec l'aide du Forum des citoyens pour l'énergie (Londres) et du Forum de l'énergie durable (Bucarest).

Action 2 - Améliorer en permanence la sûreté et la sécurité

- La Commission réexamine actuellement les conditions de sûreté de l'extraction de pétrole et de gaz en mer à la lumière des enseignements tirés de l'accident de Deepwater Horizon. Il s'agit d'instaurer des mesures strictes, couvrant à la fois les questions de prévention, de réaction et de responsabilité, qui garantiront un niveau de protection maximal dans l'ensemble de l'UE et le reste du monde.
- Le cadre juridique en matière de sûreté et de sécurité nucléaires connaîtra de nouveaux aménagements après le réexamen à mi-parcours de la directive sur la sûreté nucléaire, la mise en œuvre de la directive sur les déchets nucléaires, la redéfinition des normes de base relatives à la protection sanitaire de la population et des travailleurs et une proposition d'approche européenne sur les régimes de responsabilité nucléaire. Il convient également de poursuivre activement l'harmonisation de la conception et de la certification des installations à l'échelon international. Toutes ces mesures doivent permettre à l'UE de conserver sa position de chef de file dans le domaine de la sûreté nucléaire et contribuer à une utilisation responsable de l'énergie nucléaire dans le monde.
- Les mêmes considérations de sécurité et de sûreté présideront également au développement et au déploiement des nouvelles technologies énergétiques (sûreté de l'hydrogène, sûreté du réseau de transport du CO₂, stockage du CO₂, etc.).

4. UN VIRAGE TECHNOLOGIQUE

À moins d'un virage technologique radical, l'UE ne réalisera pas ses ambitions pour 2050 en matière de décarbonisation des secteurs de l'électricité et des transports. Compte tenu des délais que supposent le développement et la diffusion de technologies énergétiques, il est plus qu'urgent de lancer sur les marchés européens de nouvelles technologies à haut rendement et à faible intensité carbonique. Le système d'échange de quotas d'émission de l'UE est un moteur important pour le déploiement de technologies innovantes à faible intensité carbonique, dont il stimule la demande. Le lancement de nouvelles technologies serait toutefois plus rapide et plus rentable si leur développement était le fruit d'une collaboration au niveau de l'UE.

L'existence d'une programmation et d'une gestion à l'échelle européenne est primordiale pour assurer la stabilité de l'investissement, la confiance des entreprises et la cohérence des

politiques. Le plan stratégique pour les technologies énergétiques (plan SET) prévoit une stratégie à moyen terme applicable à tous les secteurs. Il faut cependant accélérer les projets de développement et de démonstration des principales technologies (biocarburants de deuxième génération, villes et réseaux intelligents, captage et stockage du carbone, stockage de l'électricité et électromobilité, énergie nucléaire de prochaine génération, chauffage et refroidissement à partir de sources d'énergie renouvelables). L'importance décisive de l'innovation a également été soulignée dans l'initiative phare de la stratégie Europe 2020 «Une Union de l'innovation»²¹.

Le développement de ces technologies demandera des ressources considérables au cours des vingt prochaines années, surtout au regard du climat économique actuel. Certains projets de grande envergure impliquent plusieurs États membres. Au nombre de ces projets figurent l'implantation, essentiellement en mer du Nord, d'installations éoliennes en mer d'une capacité supérieure à 140 GW sous l'impulsion des compagnies d'électricité, des promoteurs et des gouvernements européens, ainsi que les initiatives Desertec et Medring. Les activités de coordination et de coopération à l'échelle européenne devraient comprendre une mise en commun des sources de financement. Une contribution est attendue de la part de toutes les parties prenantes, la Commission s'efforçant, quant à elle, d'exploiter l'effet de levier du budget de l'UE pour accroître encore le niveau global de financement.

L'UE est confrontée à une rude concurrence sur les marchés internationaux des technologies. Des pays tels que la Chine, le Japon, la Corée du Sud et les États-Unis suivent une stratégie industrielle ambitieuse sur les marchés de l'énergie solaire, éolienne et nucléaire. Les chercheurs et les entreprises de l'UE doivent accentuer leurs efforts pour se maintenir aux avant-postes sur le marché international en plein essor des technologies énergétiques et, lorsque les deux parties y trouvent un intérêt réciproque, intensifier leur coopération avec les pays tiers sur des technologies spécifiques.

Priorité 4 - Développer le rôle prépondérant joué par l'Europe en matière de technologie et d'innovation liées à l'énergie

Action 1 - Mettre en œuvre sans délai le plan SET

- La Commission renforcera la mise en œuvre du plan SET, et notamment des programmes communs de l'alliance européenne de la recherche dans le domaine de l'énergie (EERA) et des six initiatives industrielles européennes (énergie éolienne; énergie solaire; bioénergie; réseaux intelligents; fission nucléaire; captage et stockage du carbone). Les travaux s'intensifieront avec les États membres en vue de financer les activités prévues par les feuilles de route sur les technologies pour 2010-2020 et de mener à bien les programmes de démonstration à grande échelle qui s'y rapportent, notamment dans le cadre du programme NER300 (réserve destinée aux nouveaux entrants)²². Les ressources financières mises à disposition par l'UE²³ seront orientées vers les initiatives du plan SET.

²¹ SEC(2010)1161 du 6 octobre 2010.

²² La directive relative au système d'échange de quotas d'émission révisée (2009/29/CE) prévoit que, dans la réserve destinée aux nouveaux entrants, 300 millions de quotas d'émission sont disponibles afin d'encourager la mise en place et le lancement de projets commerciaux de démonstration axés sur le captage et le stockage du carbone, ainsi que de projets de démonstration concernant des technologies innovantes liées aux énergies renouvelables, sur le territoire de l'Union.

²³ Fonds disponibles au titre des perspectives financières actuelles.

- Les feuilles de route sur les technologies pour 2010-2020 associées aux initiatives industrielles européennes sont mises en œuvre à partir de cette année et bénéficieront d'un soutien supplémentaire. Elles joueront un rôle décisif dans l'élaboration du prochain cadre financier en permettant l'établissement d'un programme de recherche unifié et plus rationnel dans le domaine de l'énergie, assorti d'objectifs précis et d'évaluations régulières. Dans ce contexte, la Commission favorisera la création d'infrastructures de recherche stratégiques dans le domaine de l'énergie en Europe car elles contribuent largement à réduire l'écart entre recherche et développement technologique. Elle s'intéressera également à d'autres pistes offrant d'importantes perspectives, comme l'énergie marine renouvelable et le chauffage et le refroidissement à partir de sources d'énergie renouvelables.

Action 2 - La Commission lancera quatre nouveaux projets européens de grande envergure

- 1. La Commission mettra en place une initiative européenne très importante sur les réseaux intelligents visant à relier l'ensemble du réseau électrique, depuis les parcs d'éoliennes en mer du Nord, les installations photovoltaïques dans le sud et les barrages hydroélectriques existants jusqu'aux ménages, tout en rendant les réseaux électriques plus intelligents, performants et fiables.
- 2. Rendre à l'Europe son rôle de chef de file dans le domaine du stockage d'électricité (à grande échelle et à bord des véhicules). D'ambitieux projets seront élaborés dans les domaines de la capacité hydroélectrique, du stockage d'air comprimé, du stockage dans les batteries et d'autres technologies de stockage innovantes, telles que l'hydrogène. Ils prépareront le réseau électrique, tous niveaux de tension confondus, à une prise en charge massive de l'électricité produite à partir de sources renouvelables dans les petites installations décentralisées et les grandes installations centralisées.
- 3. Mettre en œuvre la production durable de biocarburants à grande échelle, en tenant compte notamment du réexamen en cours des incidences du changement indirect d'affectation des terres. L'initiative industrielle européenne sur la bioénergie, dotée d'une enveloppe de 9 milliards d'euros²⁴, sera lancée prochainement dans le but d'assurer une pénétration rapide du marché par les biocarburants de deuxième génération.
- 4. Donner aux villes ainsi qu'aux zones urbaines et rurales les moyens de réaliser des économies d'énergie plus importantes. Le partenariat pour l'innovation «Villes intelligentes» qui doit être lancé au début de 2011 réunira ce qui se fait de mieux dans les domaines des sources d'énergie renouvelables, de l'efficacité énergétique, des réseaux électriques intelligents, du transport urbain non polluant notamment par l'électromobilité, des réseaux de chauffage et de refroidissement intelligents, en combinaison avec des outils hautement innovants en matière de collecte d'informations et de TIC. La politique régionale de l'UE peut jouer un rôle important pour libérer le potentiel des collectivités locales. Les zones rurales offrent elles aussi de très intéressantes perspectives à cet égard et pourraient faire appel au FEADER,

²⁴ Voir la note 23.

²⁵ Voir la note 23.

qui propose des financements pour ce type de projets d'innovation.

Action 3 - Assurer la compétitivité technologique de l'UE à long terme

- Afin d'asseoir notre future compétitivité dans un contexte de forte concurrence internationale, la Commission proposera une initiative dotée d'une enveloppe de 1 milliard d'euros²⁵ pour soutenir les travaux de recherche exploratoire nécessaires à la production des connaissances scientifiques qui permettront des avancées décisives dans le domaine de l'énergie à faible intensité de carbone.
- Il faut également maintenir la prééminence de l'UE dans le projet de recherche mondiale phare que constitue ITER. La Commission assurera une gouvernance efficace (y compris en matière de maîtrise des coûts) et veillera à la création de valeur industrielle par ITER et le programme européen relatif à la fusion.
- La Commission élaborera un programme de recherche de l'UE sur les matières énergétiques afin de permettre au secteur de l'énergie de l'UE de rester concurrentiel malgré l'amenuisement des ressources de terres rares.

5. UN PARTENARIAT INTERNATIONAL SOLIDE, NOTAMMENT AVEC NOS VOISINS

Le marché européen de l'énergie est le plus grand marché régional (plus de 500 millions de consommateurs) et le principal importateur d'énergie du monde. Cependant, l'esprit de collaboration et la visée commune qui ont mené à l'adoption des grands objectifs de l'UE dans le domaine de l'énergie et du climat ne se manifestent pas encore dans la politique énergétique extérieure. Plusieurs défis à relever par l'UE (changement climatique, accès au pétrole et au gaz, développement technologique, efficacité énergétique) sont communs à la plupart des pays et sont tributaires de la coopération internationale. Les États membres demandent régulièrement à l'UE de parler d'une seule voix aux pays tiers. Dans la pratique, les initiatives nationales n'exploitent pas l'effet de levier que représente la taille du marché de l'UE, et elles pourraient mieux exprimer les intérêts de l'UE.

La politique énergétique internationale doit poursuivre les objectifs communs que constituent la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité et le développement durable. Si les relations avec les pays producteurs et les pays de transit occupent une place importante, le poids des relations avec les grandes nations consommatrices d'énergie, dont les pays en développement et émergents, ne cesse de croître. La lutte contre la pauvreté passe par l'accès à l'énergie, dès lors que l'objectif d'éradication de la pauvreté extrême d'ici à 2015 ne peut être réalisé sans progrès substantiels en matière d'accès. Pour éviter que ces mesures ne nuisent à la réalisation des autres politiques, le développement durable doit se trouver au cœur des politiques de l'énergie et du développement, comme le propose le livre vert sur la politique de développement²⁶.

²⁶ La part des pays non membres de l'OCDE dans la croissance prévue des émissions de CO₂ d'ici à 2030 pourrait atteindre 100 %. Cependant, assurer l'accès universel aux services énergétiques modernes pour tous ne suppose qu'une augmentation de 0,8 % des émissions de CO₂ (Perspectives énergétiques mondiales de l'AIE 2009 et extrait avant publication des Perspectives énergétiques mondiales de l'AIE 2010 en vue du sommet sur les Objectifs du millénaire pour le développement).

Étant donné le bouleversement de l'offre et de la demande sur les marchés mondiaux de l'énergie et la course aux ressources énergétiques, il est essentiel que l'UE fasse bloc pour peser de tout son poids sur les relations avec les principaux partenaires énergétiques dans les pays tiers. L'Europe devrait pouvoir compter sur d'importantes sources et voies d'approvisionnement énergétique supplémentaires d'ici à 2020.

La nécessité de trouver des solutions internationales nous oblige à défendre notre programme en matière de décarbonisation et d'efficacité énergétique auprès de nos principaux partenaires et dans les négociations et les enceintes internationales. Le système d'échange de quotas d'émission stimule les marchés internationaux du carbone, dont il convient de favoriser le développement par de nouvelles actions prolongeant la dynamique actuelle. Compte tenu de ses prérogatives dans l'élaboration des politiques, l'UE est mieux placée pour influencer sur la problématique de la normalisation en matière d'environnement et pour promouvoir des marchés transparents et concurrentiels.

L'UE possède déjà un large éventail de dispositifs d'encadrement complémentaires et ciblés, qu'il s'agisse de dispositions spécifiques sur l'énergie dans les accords bilatéraux avec des pays tiers (accords de libre-échange, accords de partenariat et de coopération, accords d'association, etc.), de protocoles d'accord sur la coopération énergétique, de traités multilatéraux tels que le traité instituant la communauté de l'énergie²⁷ ou de la participation au traité sur la charte de l'énergie. Elle négocie actuellement avec plusieurs pays de nouveaux accords contenant des dispositions importantes dans le domaine de l'énergie.

À présent, l'UE doit systématiser le principe selon lequel les États membres agissent dans l'intérêt de l'UE dans son ensemble dans leurs relations bilatérales avec les grands partenaires et lors des discussions internationales. S'appuyant sur le fondement juridique que lui confère le traité de Lisbonne, qui clarifie et renforce la dimension extérieure, la politique extérieure de l'UE dans le domaine de l'énergie doit instaurer une solidarité, une responsabilité et une transparence effectives entre tous les États membres, en conformité avec les intérêts de l'UE et dans un souci de sécurité du marché intérieur de l'énergie de l'UE. Il faut mettre en place une coordination plus efficace au niveau de l'UE et des États membres.

Dans le domaine nucléaire, la coopération internationale produit de bons résultats. Cette coopération présente un grand intérêt dans la mesure où plusieurs pays voisins exploitent ou prévoient d'exploiter des centrales nucléaires. L'UE doit désormais encourager des États partenaires à rendre juridiquement contraignantes toutes les normes et procédures internationales existantes en matière de sûreté et de sécurité nucléaires et veiller à leur mise en œuvre effective dans le monde entier. L'UE occupe une place de premier plan, puisqu'elle est la première à avoir pris des mesures de ce type, dans le domaine de la sûreté comme de la sécurité, et dispose d'instruments de coopération spécifiques à cet effet.

Si elle est essentielle à la sécurité d'approvisionnement de l'UE, la dimension extérieure de la politique énergétique de l'UE doit également être cohérente et complémentaire avec les autres activités extérieures de l'UE (développement, commerce, climat et biodiversité,

²⁷ Le traité instituant la Communauté de l'énergie promeut non seulement l'intégration du marché mais également la transposition et la mise en œuvre de l'acquis dans les Balkans occidentaux et cherche à étendre le marché intérieur de l'énergie à l'Europe du sud-est. Il ne s'agit pas uniquement d'un cadre de coopération mais aussi d'un instrument de préparation juridiquement contraignant en vue d'une adhésion à l'UE. De nouvelles parties sont sur le point d'y adhérer: la Moldavie est déjà membre, tandis que l'Ukraine et la Turquie ont entamé le processus d'adhésion.

élargissement, politique étrangère et de sécurité commune et autres) dans un souci de renforcement mutuel. Il doit y avoir des synergies réciproques entre les objectifs poursuivis dans le domaine de l'énergie et les autres politiques et instruments, comme le commerce, les accords bilatéraux et les instruments de coopération au développement.

La sécurité énergétique est étroitement liée aux priorités de la politique étrangère et de sécurité de l'UE²⁸. La diversification des combustibles, des sources d'approvisionnement et des itinéraires de transit est essentielle pour assurer la sécurité de l'UE, au même titre que la bonne gouvernance, le respect de l'État de droit et la protection des investissements de l'UE et des investissements étrangers dans les pays producteurs d'énergie et les pays de transit. En outre, des mesures seront prises à l'échelon de l'UE pour veiller à la sécurité et à la sûreté des oléoducs, gazoducs et autres infrastructures de production et de transport en combinant les instruments de la politique de l'énergie et de la PESC.

En 2011, la Commission présentera des propositions concrètes destinées à renforcer la cohérence globale et l'efficacité de notre politique extérieure dans le domaine de l'énergie, en sollicitant la participation des États membres, des diverses politiques extérieures de l'Union européenne et des programmes de soutien externes.

Priorité 5 - Renforcer la dimension extérieure du marché de l'énergie de l'UE

Action 1 - Intégrer les marchés de l'énergie et les cadres réglementaires avec nos voisins

- Il convient de mettre en œuvre et d'approfondir le traité instituant la Communauté de l'énergie, et de l'étendre à tous les voisins de l'UE qui désirent adopter le modèle de marché de l'UE. À cet égard, il faut poursuivre l'intégration du marché et la convergence réglementaire par des accords globaux avec l'UE fondés sur les règles de l'UE dans les pays concernés par la politique européenne de voisinage et le processus d'élargissement, notamment dans la région méditerranéenne et avec les pays de transit tels que l'Ukraine et la Turquie. Par ailleurs, il faut approfondir le traité instituant la Communauté de l'énergie en étendant le nouvel acquis à ses signataires. Cette approche renforcerait la participation des pays voisins au marché intérieur tout en garantissant des conditions de concurrence équitables et en évitant le risque de fuite de carbone à travers le secteur de l'électricité.
- La Commission proposera des mécanismes pour harmoniser les accords internationaux en vigueur (notamment dans le secteur du gaz) avec les règles du marché intérieur et pour renforcer la coopération entre les États membres lors de la conclusion de nouveaux accords. Des propositions seront également présentées pour arrêter le cadre réglementaire nécessaire entre l'UE et les pays tiers afin de définir des itinéraires stratégiques depuis les nouveaux fournisseurs, notamment au niveau du corridor sud et du sud du bassin méditerranéen. Les enjeux abordés comprendront la problématique de l'approvisionnement, notamment le développement du réseau et les possibilités d'entente d'approvisionnement groupé, ainsi que les aspects réglementaires, notamment le libre transit et la sécurité des investissements.
- Il sera fait appel à une assistance technique pour la mise en œuvre effective de l'acquis du marché intérieur et la modernisation du secteur énergétique dans les pays

²⁸ Stratégie européenne de sécurité adoptée par le Conseil européen en décembre 2003.

voisins, tout en améliorant la coordination des mécanismes de soutien prévus par l'UE, ses États membres et la communauté internationale.

Action 2 - Établir des partenariats privilégiés avec les principaux partenaires

- Parallèlement aux activités de diversification des sources et des itinéraires d'importation, des partenariats énergétiques renforcés seront établis avec les principaux fournisseurs et pays de transit. Ces partenariats auront pour but de promouvoir les principes essentiels tels que ceux qui figurent dans le traité sur la charte de l'énergie (par exemple, le libre transit, la transparence, la sûreté, la possibilité de réaliser des investissements et le respect du droit international).

Action 3 - Promouvoir le rôle international de l'UE pour un avenir énergétique moins pollué par le carbone

- L'efficacité énergétique, les technologies non polluantes et l'énergie à faible intensité carbonique sûre et durable sont des préoccupations qui devraient être intégrées dans les activités de coopération menées dans un cadre bilatéral et à l'échelon de l'UE, en particulier avec les principales économies consommatrices et émergentes et avec les partenariats mondiaux.
- La Commission lancera une vaste coopération avec l'Afrique sur la réalisation d'initiatives dans le domaine de l'énergie visant à fournir progressivement de l'énergie durable à tous les citoyens, comme le prévoit le livre vert sur la politique de développement.

Action 4 - Promouvoir des normes juridiquement contraignantes dans le domaine de la sûreté, de la sécurité et de la non-prolifération nucléaires dans le monde entier

- La Commission élaborera des initiatives visant à encourager les États partenaires à rendre juridiquement contraignantes les normes et procédures internationales en matière de sûreté, de sécurité et de non-prolifération nucléaires et à assurer leur mise en œuvre effective à l'échelle planétaire, notamment par une coopération renforcée avec l'Agence internationale de l'énergie atomique et la conclusion d'accords Euratom avec les principaux fournisseurs et pays utilisateurs d'énergie nucléaire.

CONCLUSIONS

L'UE est à la veille d'une période sans précédent pour sa politique énergétique. La libéralisation, les importantes capacités d'approvisionnement et de production et l'existence de possibilités d'importation en suffisance ont largement préservé les marchés de l'énergie face aux turbulences qu'a traversées le marché mondial ces dernières années. Mais de grands bouleversements s'annoncent. Les prix de l'énergie subiront les effets des besoins d'investissement considérables du secteur énergétique, ainsi que de la tarification des émissions de carbone et de la hausse des cours internationaux de l'énergie. La modernisation des réseaux d'électricité, le remplacement des installations obsolètes par des installations concurrentielles et moins polluantes et l'utilisation plus rationnelle de l'énergie tout au long de la chaîne sont des conditions indispensables à la réalisation des objectifs en matière de compétitivité, de sécurité d'approvisionnement et de climat.

Les États membres et l'industrie sont conscients de l'ampleur des défis à relever. La sécurité de l'approvisionnement en énergie, l'utilisation rationnelle des ressources, la modération des prix et l'innovation sont des préalables essentiels pour assurer une croissance durable à long terme, la création d'emplois et la qualité de la vie. Les États membres ont admis que la solution la plus efficace pour faire face à ces défis consiste à adopter des politiques et à mener des actions à l'échelon de l'UE, c'est-à-dire en «européanisant» la politique de l'énergie. Cela suppose d'orienter les interventions financières de l'UE vers les priorités publiques que les marchés sont impuissants à prendre en charge et qui présentent le plus d'intérêt du point de vue européen.

La nouvelle stratégie énergétique de l'UE réclamera d'importants efforts sur le plan de l'innovation technique et des investissements. Elle favorisera l'essor d'un marché dynamique et concurrentiel et permettra de renforcer considérablement les dispositifs institutionnels destinés à surveiller et orienter ces développements. Elle améliorera la sécurité et la viabilité des systèmes énergétiques, la gestion des réseaux et la régulation du marché de l'énergie. Elle prévoira un vaste déploiement d'efforts pour informer et responsabiliser les consommateurs, aussi bien les particuliers que les entreprises, et pour les impliquer dans le choix d'un avenir énergétique durable, par exemple en économisant l'énergie, en réduisant les gaspillages et en optant pour des technologies et des combustibles à faible intensité de carbone. Des instruments fondés sur le marché, comme l'échange de quotas d'émission et la fiscalité de l'énergie, continueront d'encourager les investissements dans la production d'énergie à faible taux d'émission de carbone. La nouvelle stratégie constituera non seulement une première étape pour préparer l'UE à affronter les défis plus redoutables qu'elle pourrait rencontrer dès 2020, mais elle permettra avant tout de renforcer la capacité d'initiative et la coordination des activités à l'échelon européen, que ce soit pour l'adoption de mesures internes ou dans le cadre des relations avec les partenaires extérieurs.

Le système énergétique mondial est entré dans une phase de transition rapide qui pourrait avoir des répercussions majeures au cours des prochaines décennies. L'Europe doit agir tant que la conjoncture le permet. Le temps est compté. C'est la raison pour laquelle la Commission présentera la plupart des propositions visant à réaliser les objectifs de 2020 dans les dix-huit prochains mois. Leur examen, leur adoption et leur mise en œuvre devront avoir lieu rapidement, afin que l'UE soit mieux en mesure de mettre en place les éléments nécessaires à la réalisation des objectifs de 2020 (normes, règles, réglementations, plans, projets, ressources financières et humaines, marchés des technologies, perspectives sociales, etc.) et de préparer les Européens à affronter les défis qui les attendent.

Compte tenu de la lenteur avec laquelle évolue le système énergétique, les mesures prises aujourd'hui ne garantissent pas que les changements structurels nécessaires à une transition vers une économie à faible intensité de carbone seront entièrement réalisés d'ici à 2020, c'est-à-dire au cours de la période couverte par la présente stratégie. Il y a lieu, par conséquent, de dépasser le cadre temporel de cette stratégie pour lancer l'UE dans la course à l'objectif de 2050, à savoir la création d'un système énergétique sûr, concurrentiel et à faible intensité de carbone. La Commission prolongera, dès lors, la présente stratégie par une feuille de route détaillée pour 2050, qui inscrira les mesures prévues par le présent document dans une perspective à plus long terme et envisagera d'éventuelles mesures supplémentaires.