

Avis du Comité économique et social européen sur la «Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010»

[COM(2016) 52 final — 2016/0030 (COD)]

(2016/C 487/11)

Rapporteur: **M. Graham WATSON**

Consultation	Commission européenne: 16.9.2016 Parlement européen: 7.3.2016 Conseil de l'Union européenne: 9.3.2016
Base juridique	Articles 194 et 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
Compétence	Section spécialisée «Transports, énergie, infrastructures et société de l'information»
Adoption en section spécialisée	7.9.2016
Adoption en session plénière	22.9.2016
Session plénière n°	519
Résultat du vote	133/4/9
(pour/contre/abstentions)	

1. Conclusions et recommandations

1.1. La politique de l'Union européenne dans le domaine de la sécurité de l'approvisionnement en gaz est une réussite partielle, en ce qu'elle a encouragé les États membres à raisonner en termes de solidarité et de sécurité partagée. Il n'en demeure pas moins que la plupart des questions liées à la politique énergétique continuent d'être traitées principalement comme des intérêts nationaux. Pour satisfaire les attentes des européens en matière de sécurité, la question de l'approvisionnement en énergie doit être abordée de manière plus cohérente au niveau de l'Union européenne.

1.2. Une telle réglementation de portée européenne doit tenir compte du contexte plus vaste lié au déploiement à l'échelle planétaire d'efforts d'atténuation du changement climatique en vue d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par l'accord de Paris, du cadre stratégique pour une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique, ainsi que de diverses tensions géopolitiques en Europe et dans le monde, notamment les flux de réfugiés, les crises aux frontières de l'Europe, y compris les récentes crises en Ukraine, Turquie, Libye et Géorgie, ainsi que la montée du régionalisme qui menace l'intégration européenne.

1.3. D'importants investissements sont nécessaires pour garantir l'approvisionnement en gaz de l'Europe. Il importe que ces investissements soient essentiellement privés; dans l'industrie du pétrole et du gaz, les profits sont tels que les aides publiques ne devraient pas être requises. Un cadre politique prévisible et fiable est nécessaire pour garantir la confiance des investisseurs et, partant, un approvisionnement stable et fiable en gaz.

1.4. Le règlement proposé vise à éviter les crises d'approvisionnement en gaz comme celles qui se sont produites en 2006 et en 2009. La majeure partie de la demande de gaz est destinée au chauffage de bâtiments. Un vaste programme de modernisation visant à améliorer l'efficacité énergétique des bâtiments, tel que proposé dans la directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments et dans la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, conduirait à une baisse considérable de la demande de gaz, surtout s'il cible les bâtiments chauffés au gaz et en particulier durant l'hiver, saison au cours de laquelle les précédentes crises sont intervenues.

1.5. Le gaz naturel demeure une importante source d'énergie transitoire et contribue grandement à réduire les émissions de gaz à effet de serre, de composés chimiques, ainsi que de substances toxiques dangereuses, telles que les particules PM₁₀ et PM_{2,5}. En raison d'indicateurs de niveau d'émission nettement inférieurs à ceux du charbon, une part accrue de gaz naturel dans le bouquet énergétique des États membres revêt une importance particulière pour l'amélioration de la qualité de l'air et, par conséquent, la santé des citoyens des États membres et de leurs voisins. Toutefois, il convient d'accélérer la transition vers une économie sobre en carbone, et la politique d'approvisionnement en gaz devrait tenir compte de cette nécessité.

1.6. Les consommateurs peuvent jouer un rôle majeur dans le développement et la gestion de l'approvisionnement. Des méthodes destinées à mobiliser les consommateurs devraient être mises au point en coopération avec les consommateurs eux-mêmes, notamment en utilisant les TIC de manière innovante. La pauvreté énergétique devrait être traitée en premier lieu par des mesures de politique sociale. De telles mesures devraient inclure des plans nationaux spécifiques visant à promouvoir les investissements dans des programmes de rénovation des bâtiments, comme le prévoit l'article 4 de la directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique, en donnant la priorité aux consommateurs en situation de pauvreté énergétique et vulnérables et en promouvant la collaboration entre les partenaires sociaux.

1.7. Le déploiement des sources d'énergie renouvelables (SER), associé à une électrification croissante, pourrait bien réduire la consommation de gaz dans l'Union européenne et, partant, les importations de l'Union; plus vite les SER seront adoptées, moins les politiques extérieures de l'Union européenne visant à garantir l'approvisionnement en gaz seront pertinentes. Le Comité demande que la Commission fournisse une évaluation du degré de précision de la coordination entre les prévisions de consommation de gaz de l'Union européenne, la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne, le développement des sources d'énergie renouvelables et les progrès en matière d'efficacité énergétique dans les différents secteurs.

2. Introduction (contenu essentiel de la proposition de la Commission)

2.1. Compte tenu des perturbations économiques et des souffrances personnelles causées par les interruptions de l'approvisionnement en gaz, la Commission européenne tente de s'appuyer sur les travaux antérieurs de l'Union européenne afin d'assurer une plus grande interconnexion des infrastructures d'approvisionnement en gaz et davantage de solidarité entre les États membres dans leur volonté de partager le fardeau généré par les interruptions.

2.2. Le projet de règlement vient actualiser une importante politique relevant de l'effort de l'Union européenne visant à créer une union européenne de l'énergie [COM(2015) 80 final]. L'union de l'énergie doit s'inscrire dans le contexte des engagements pris par l'Union européenne d'agir pour stopper et, si possible, inverser le changement climatique induit par l'homme et résultant de l'utilisation de combustibles fossiles.

2.3. L'objectif du projet de règlement est de garantir que tous les États membres mettent en place les outils appropriés pour se préparer à une pénurie de gaz (à la suite d'une rupture d'approvisionnement ou à un pic exceptionnel de demande) et en gérer les effets.

2.4. Pour réaliser cet objectif, le projet de règlement prévoit une coordination régionale accrue, certains principes et normes étant définis à l'échelon de l'Union européenne. L'approche proposée est que les États membres coopèrent étroitement au sein de leurs régions respectives aux fins des évaluations régionales des risques. Les risques recensés dans les évaluations régionales seront traités dans les plans d'action préventifs et les plans d'urgence régionaux, qui feront l'objet d'un examen par les pairs et seront approuvés par la Commission.

2.5. Afin de garantir que les évaluations des risques et les plans soient complets et cohérents entre eux, le règlement prévoit des modèles obligatoires indiquant les aspects qui doivent être pris en compte aux fins de l'évaluation des risques et de l'élaboration des plans.

2.6. Le règlement améliore également l'application des normes d'approvisionnement aux clients protégés (principalement les ménages) et des normes relatives aux infrastructures (possibilité de fournir du gaz même si la plus grande infrastructure n'est pas disponible). Il permet la mise en place de capacités bidirectionnelles permanentes. Enfin, il propose l'introduction de mesures supplémentaires assurant la transparence des contrats d'approvisionnement en gaz, ceux-ci étant susceptibles de perturber la sécurité de l'approvisionnement dans l'Union européenne.

2.7. La nécessité d'agir à l'échelon de l'Union européenne se justifie par le fait que les approches nationales aboutissent à des mesures suboptimales et aggravent les conséquences d'une crise. Une mesure prise dans un pays peut entraîner une pénurie de gaz dans les pays voisins.

2.8. Bien que des marchés opérationnels soient d'une importance cruciale pour sécuriser les approvisionnements gaziers, des mesures bien coordonnées de la part des États membres, en particulier en situation d'urgence, peuvent renforcer sensiblement la sécurité de l'approvisionnement. Cela concerne l'amélioration de la coordination non seulement des actions nationales d'atténuation en situation d'urgence, mais également des actions préventives nationales, telles que les propositions visant à améliorer la coordination du stockage national ou les politiques concernant le gaz naturel liquéfié (GNL) [COM(2016) 49 final], qui peuvent être d'une importance stratégique dans certaines régions.

2.9. Selon un rapport d'évaluation publié en 2014 par l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, de graves sujets de préoccupations subsistent concernant la coopération entre États membres (les mesures essentiellement nationales qu'ils prennent n'étant pas appropriées pour faire face aux problèmes d'approvisionnement); en outre, le test de résistance mené au cours de l'été 2014 [COM(2014) 654 final] a montré qu'une rupture grave de l'approvisionnement en gaz provenant de l'Est aurait encore d'importantes répercussions pour l'ensemble de l'Union.

3. Observations générales

3.1. La principale difficulté que présente cette proposition de règlement n'est pas son texte, mais son contexte. Alors que le cadre stratégique de l'Union pour une union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique [COM(2015) 80 final], évoque, sur un ton quasi messianique, la nécessité de lutter contre le changement climatique, le projet de règlement considéré, tout en étant cohérent avec des règlements antérieurs concernant la sécurité de l'approvisionnement en gaz, n'est pas entièrement compatible avec les objectifs du cadre stratégique.

3.2. D'après de nombreux spécialistes du climat, pour avoir une chance raisonnable de limiter l'élévation de la température de la planète à 2 °C, il nous faudra supprimer presque entièrement les émissions de gaz à effet de serre d'ici 2050, et même plus tôt, si l'on veut que cette hausse ne dépasse pas 1,5 °C. Pour éliminer les quelque 4 611 millions de tonnes d'équivalents CO₂ que nous avons par exemple rejetés dans l'atmosphère en 2013, nous devons répondre à la demande d'énergie primaire de l'Union européenne (1 567 millions de tonnes d'équivalent pétrole en 2013) en recourant à des sources d'énergie propres. Plus de deux tiers des émissions proviennent des combustibles fossiles, qui alimentent nos industries depuis toujours, et nous devons nous en détourner.

3.3. Le gaz naturel demeure une importante source transitoire de combustible et a permis à l'Union européenne de réduire les émissions de gaz à effet de serre issues des combustibles solides, en particulier dans les pays où le charbon joue un rôle de premier plan. Toutefois, il convient d'accélérer la transition vers des sources d'énergie sobres en carbone et, à terme, sans émission de carbone. Il s'agit d'une condition requise pour la réalisation de l'objectif à long terme prévu par l'accord de Paris, qui vise à limiter à 1,5 °C l'élévation de la température moyenne de la planète, ce dont la politique d'approvisionnement en gaz doit tenir compte. Cela devrait figurer dans les évaluations des risques que les États membres sont tenus d'effectuer. Il est nécessaire de mieux coordonner la politique d'approvisionnement en gaz de l'Union européenne et les dimensions de l'union de l'énergie, notamment la pleine intégration du marché européen de l'énergie, l'amélioration de l'efficacité énergétique et la décarbonisation, afin de promouvoir des investissements efficaces et de définir un cadre pour un système énergétique résilient.

3.4. Cinq ans après l'adoption du règlement (UE) n° 994/2010, la question de la sécurité de l'approvisionnement gazier se pose toujours avec autant d'acuité, surtout en raison des tensions entre l'Ukraine et la Russie. Des efforts sont faits au niveau national et européen pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement en gaz pour l'hiver 2016/2017 et au-delà. Cependant, une dynamique soutenue visant à assurer une meilleure performance énergétique des bâtiments grâce à l'isolation, qui accorde la priorité aux bâtiments chauffés au gaz, aurait une forte incidence sur la demande de gaz.

3.5. Le gaz naturel a remplacé les combustibles solides en tant que deuxième combustible le plus utilisé dans l'Union européenne, représentant 23,8 % de la totalité de l'énergie primaire consommée en 2013, ce qui a permis à l'Union européenne de réduire ses émissions de gaz à effet de serre. L'essor des sources d'énergie renouvelables est néanmoins remarquable: leur part dans la consommation brute finale d'énergie dans l'Union européenne, qui était de 8,3 % en 2004, est passée à 15 % en 2013, l'Union européenne étant ainsi en passe d'atteindre son objectif de 20 % en 2020. La production brute d'électricité à partir de sources renouvelables a plus que doublé entre 2000 et 2013 et représentait plus d'un quart de la production totale en 2013.

3.6. Le déploiement des sources d'énergie renouvelables (SER), associé à une électrification croissante, pourrait bien réduire la consommation de gaz dans l'Union européenne et, partant, les importations de l'Union; plus vite les SER seront adoptées, moins les politiques extérieures de l'Union européenne visant à garantir l'approvisionnement en gaz seront pertinentes. Une meilleure coordination entre les prévisions de consommation de gaz de l'Union européenne, la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne, le développement des sources d'énergie renouvelables et les progrès en matière d'efficacité énergétique dans les différents secteurs est dès lors essentielle.

3.7. La coordination entre les pays de l'Union européenne pour acheminer et distribuer tous les types de combustible est essentielle à la création d'une union de l'énergie, tant au niveau des politiques qu'à celui des stratégies à long terme. La proposition de la Commission vise à diviser l'Union européenne en sept «régions», dans lesquelles la politique doit être coordonnée. Cette solution est, au mieux, intermédiaire, car la coordination politique à l'échelle de l'Union européenne sera bientôt nécessaire et devrait dans l'idéal être étendue, de façon à inclure les parties contractantes de la Communauté de l'énergie, c'est-à-dire les pays voisins avec lesquels l'Union européenne a passé des accords dans le domaine de l'énergie.

3.8. Étant donné l'accroissement de la concurrence en matière d'approvisionnement énergétique et la nécessité de diversifier les sources d'approvisionnement, l'énergie doit continuer d'occuper une place importante au sein des politiques extérieures de l'Union européenne; ces dernières devraient néanmoins s'orienter de plus en plus vers la garantie d'un approvisionnement énergétique issu de sources renouvelables, notamment grâce à des technologies éprouvées telles que la production d'énergie solaire et éolienne, afin de compléter l'approvisionnement issu de la production intérieure provenant de sources d'énergie renouvelables.

3.9. Un nouveau système de gouvernance de la politique énergétique doit garantir la cohérence entre les différents aspects de l'approvisionnement en énergie ainsi que la réalisation des objectifs définis au niveau de l'Union européenne. Pour assurer cette cohérence, il importe notamment de privilégier un engagement précoce, systématique et structuré avec la société civile, afin de veiller à ce que les organisations qui la représentent soient largement sensibilisées aux défis de la sécurité énergétique et, surtout, que les responsables politiques de l'Europe entière soient conscients des inquiétudes et des intérêts de la société civile et des partenaires sociaux, ainsi que des ressources et des solutions qu'ils offrent pour relever ces défis et atteindre les objectifs de la politique énergétique de l'Union européenne. À cette fin, le CESE a œuvré activement en faveur de l'idée d'un dialogue européen sur l'énergie, initiative que la Commission a accueillie très favorablement.

3.10. Le renforcement mutuel des dimensions externe et interne de la politique énergétique, tel que défini dans le plan d'action concernant la diplomatie énergétique, devrait être un autre élément important de la gouvernance en matière de politique énergétique. Le CESE a précédemment plaidé pour que la conception et la mise en œuvre de la politique énergétique extérieure de l'Union européenne permettent de renforcer les processus de coopération et de dialogue existants en matière d'énergie, et d'en établir de nouveaux, avec les principaux États et régions de production, les États et les régions de transit, les pays voisins, ainsi que les principaux partenaires stratégiques mondiaux et régionaux et ce, en vue d'accroître la diversification des sources d'énergie, des fournisseurs et des itinéraires d'approvisionnement de l'Union européenne.

3.11. La politique énergétique extérieure de l'Union européenne, y compris la politique d'approvisionnement en gaz, doit tenir compte d'un vaste contexte géopolitique. Le CESE a déjà eu l'occasion de souligner que les aspects commerciaux du projet ne devraient pas être le seul facteur intervenant dans la décision, compte tenu en particulier de la tendance de la Russie à utiliser l'énergie comme un instrument au service d'objectifs géopolitiques. Parmi les facteurs que l'Union européenne doit prendre en considération dans le cadre de sa diplomatie énergétique figurent la stabilité politique des pays situés le long du tracé des gazoducs et leur vulnérabilité à l'égard de l'influence politique étrangère, le bilan social et environnemental des promoteurs de projets, ainsi que la participation de sociétés russes aux activités d'exploration et de production. Lors de l'évaluation de nouveaux projets, il est en outre nécessaire de prendre en compte les incidences qu'ils peuvent avoir sur la sécurité énergétique des pays voisins. En ce qui concerne l'Ukraine, par exemple, les projets visant à supprimer le transit du gaz par son territoire risquent d'avoir une incidence sur ses recettes, d'empêcher les investissements dans la modernisation des réseaux et de priver le pays d'un moyen de pression à l'égard de Moscou.

4. Observations particulières

4.1. Le CESE se félicite de la définition commune du «client protégé» proposée par la Commission.

4.2. Le CESE accueille favorablement les notions de «responsabilité partagée» et d'«approche à trois niveaux» liant les entreprises de gaz naturel, les États membres et l'Union européenne en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz, ainsi que la proposition selon laquelle la Commission coordonnerait les actions en cas de nécessité, comme demandé dans un précédent avis du CESE ⁽¹⁾. Cette approche est particulièrement importante pour garantir la transparence des contrats d'approvisionnement.

Le Comité considère en outre qu'il y a lieu de distinguer la responsabilité et les compétences des autorités publiques visées à l'article 3 de celles des entreprises et entités privées. Il propose en conséquence de modifier le libellé de cet article afin de préciser que:

- la sécurité de l'approvisionnement en gaz est une tâche qui relève des autorités compétentes des États membres et de la Commission, dans leurs domaines respectifs de responsabilité;
- les entreprises de gaz naturel et les entreprises consommatrices de gaz doivent coopérer et appliquer les mesures adoptées par les autorités compétentes.

⁽¹⁾ JO C 339 du 14.12.2010, p. 49.

- 4.3. Le CESE prend note des critères proposés pour la composition des sept «régions» au sein de l'Union européenne. Il faudrait tout au moins prévoir une solution dans laquelle un État membre pourrait être inclus dans plusieurs «régions» à la fois.
- 4.4. Le CESE fait remarquer que la norme relative aux infrastructures proposée n'a globalement pas changé par rapport à celle mentionnée dans le règlement de 2010. Il se réjouit de la proposition de mettre en place une capacité bidirectionnelle («flux inversé») sur les interconnexions entre les États membres.
- 4.5. Le CESE observe que la norme d'approvisionnement proposée est dans une large mesure identique à celle du règlement de 2010. Il se félicite de l'obligation de réaliser une analyse d'impact avant d'adopter de nouvelles mesures non fondées sur le marché.
- 4.6. Le CESE prend note de la proposition visant à ce que les risques soient désormais évalués au niveau régional et s'en réjouit, y voyant un pas vers une future évaluation des risques au niveau de l'Union européenne. Il est favorable au modèle proposé par la Commission et juge le processus d'examen par les pairs important à cet égard.
- 4.7. Le CESE applaudit les propositions concernant les plans d'urgence, les procédures de gestion des crises et les mesures d'urgence.
- 4.8. Le CESE accueille favorablement les suggestions en matière de transparence et de solidarité entre les États membres sur la base des tests de résistance de l'été 2014, estimant qu'il s'agit d'un mécanisme d'assurance adéquat. En particulier, le Comité note avec satisfaction que le groupe à haut niveau sur la connexion gazière pour l'Europe centrale et du Sud-Est a conclu un accord sur une liste de projets prioritaires, dont la mise en œuvre permettra aux pays de la région d'avoir accès à au moins trois sources de gaz, ce qui garantira la diversification et la sécurité de l'approvisionnement.
- 4.9. Le CESE se félicite de la proposition relative à la coopération avec les pays tiers qui sont des partenaires contractuels au sein de la Communauté de l'énergie.
- 4.10. Le CESE reconnaît l'importance que revêt la proposition de surveillance permanente des mesures visant la sécurité de l'approvisionnement en gaz, et demande instamment à la Commission d'y inclure la nécessité de supprimer progressivement le recours au gaz naturel en faveur des sources d'énergie renouvelables.
- 4.11. Le CESE prend acte des dérogations proposées pour Malte et Chypre et encourage ces deux pays, compte tenu de leur climat favorable, à se positionner à l'avant-garde de la transition vers un système où les besoins énergétiques seront couverts par les sources d'énergie renouvelables plutôt que les combustibles fossiles.

Bruxelles, le 22 septembre 2016

Le président
du Comité économique et social européen
Georges DASSIS
