

GOUVERNER LES DIFFÉRENCES: LES POLITIQUES ÉNERGÉTIQUES NATIONALES, RÉGIONALES, ET DE L'UE

Jacques de Jong | *Chercheur senior au Clingendael International Energy Programme (CIEP), La Hague*

Thomas Pellerin-Carlin | *Chercheur à l'Institut Jacques Delors*

Jean-Arnold Vinois | *Conseiller sur l'Union de l'Énergie à l'Institut Jacques Delors*

RÉSUMÉ

Ce policy-paper analyse les divers niveaux auxquels les décisions publiques sont prises dans le domaine de l'énergie.

Lors des dix dernières années, **le niveau européen est devenu prédominant** avec les objectifs européens de baisse des émissions de gaz à effet de serre (-20% en 2020, -40% en 2040), de part des sources d'énergies renouvelables dans le mix énergétique (20% en 2020, 27% en 2030), et d'efficacité énergétique (20% en 2020m 27% en 2030).

La mise en œuvre de cette politique, principalement laissée aux Etats membres, a été d'inégale qualité, **menant à des incohérences** entre les diverses politiques nationales et avec la politique européenne.

Le niveau national continue d'être très important, avec la décision souveraine des Etats sur leur mix énergétique, l'exploitation des ressources nationales et la taxation de l'énergie, mais aussi avec la grande liberté de transcrire en pratique les détails des objectifs fixés par l'UE dans ses directives et règlements.

Un niveau régional multinational a aussi émergé en tant qu'étape intermédiaire entre les niveaux nationaux et européens, pour aller plus loin en termes de coopération dans divers domaines.

Le projet d'Union de l'Énergie, promu par la nouvelle Commission Européenne présidée par Jean-Claude Juncker, cherche à poursuivre l'intégration du marché intérieur, à développer une approche plus européenne vis-à-vis de la sécurité d'approvisionnement et de créer une réelle solidarité.

Ainsi, l'articulation entre les niveaux européen, régionaux et nationaux représente un défi majeur en termes de gouvernance. Cela requiert un dialogue approfondi pour développer les solutions appropriées aux nombreux problèmes auxquels fait face un secteur énergétique en constante évolution. Ce policy-paper propose plusieurs recommandations pour renforcer la compréhension mutuelle et la coopération entre les différents acteurs:

1. Une revue par les paires des politiques énergétiques nationales, organisée tous les deux ans par la Commission, impliquant les experts nationaux et évaluant la compatibilité et la complémentarité des politiques européennes et nationales. Les conclusions devront être utilisées pour l'Etat de l'Union de l'Énergie que la Commission entend dresser chaque année, à partir de 2015.
2. Dépasser la mentalité de silos qui affecte le secteur énergétique, il est ainsi suggérer de réduire le large nombre de forums existant à trois forums horizontaux traitant de (1) transport & mobilité, (2) chauffage & refroidissement, et (3) électricité, en assurant une participation à 360° à tous ces forums.
3. Créer un Service Européen d'Information sur l'Énergie pour combiner toutes les sources d'informations concernant le secteur énergétique.
4. La coopération régionale doit être utilisée de façon flexible en vue de promouvoir des solutions innovantes à propos de l'optimisation de la production d'électricité à bases d'énergies renouvelables, le développement des mécanismes régionaux de soutiens aux énergies renouvelables, la coordination en temps réel des GRT ou la création d'GRT régionaux ainsi que d'autres outils visant à plus d'intégration, sous la supervision de l'ACER.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	4
1. Gouverner l'Union de l'énergie depuis l'échelon européen	5
2. L'échelon régional : quand plusieurs États membres coopèrent	8
2.1. Coopération régionale imposée par la législation européenne	8
2.1.1. Le troisième paquet sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz de 2009	8
2.1.2. Le règlement (UE) n°994/2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel	10
2.1.3. Le règlement (UE) n° 347/2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes	10
2.2. Coopération régionale organisée par les États membres	11
2.2.1. Le Forum pentalatéral de l'énergie (PLEF)	11
2.2.2. Déclaration conjointe à Luxembourg du 8 juin 2015 concernant la coopération régionale en matière de sécurité d'approvisionnement en électricité (le groupe dit « de Baake »)	12
2.2.3. Le groupe d'action des pays nordiques sur le climat et l'énergie	13
2.2.4. L'initiative Visegrad 4	14
2.2.5. L'initiative de réseau énergétique offshore des pays des mers du Nord (NS-COGI)	15
2.3. Coopération régionale menée par la Commission européenne	16
2.3.1. Le plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la Baltique (PIMERB)	16
2.3.2. La déclaration de Madrid du 4 mars 2015 et le groupe de haut niveau sur les interconnexions pour l'Europe du Sud-Ouest	17
2.3.3. L'initiative sur la connexion gazière pour l'Europe centrale et du Sud-Est (CESEC).	18
Table 1 ► Table summarizing the key elements of the eight regional cooperations	19
2.4. Portée et limites de ces initiatives régionales	20
2.5. La mer du Nord, un « cas à part » ?	22

3. Les échelons nationaux et infranationaux	23
3.1. Les domaines réservés	23
3.2. Les marchés de vente au détail d'électricité et de gaz	24
3.3. La production d'énergie décentralisée	25
3.4. Développement des infrastructures	25
3.5. Efficacité énergétique	26
3.6. Les échelons interrégionaux infranationaux	26
CONCLUSION	27
SUR LES MÊMES THÈMES...	28

INTRODUCTION

Du point de vue européen, l'énergie devrait toujours être un domaine propice à des actions communes des États membres. Le traité CECA de 1951, qui faisait suite à la déclaration Schuman, et le traité Euratom de 1957 témoignent du fait que s'il y avait un domaine à gérer ensemble, il s'agissait de l'énergie. De nombreux arguments ont été échangés au sujet de ce mantra depuis la fin des années 1950, où est apparue pour la première fois l'idée de créer « une politique de l'énergie communautaire » et où les trois organes exécutifs des trois traités ont été priés de présenter un projet. Ce dernier n'a toutefois pas vu le jour compte tenu des grandes différences de points de vue et d'intérêts entre les (alors) 6 États membres. Il a fallu environ 50 ans avant que l'UE finisse par adopter, en mars 2007, une « politique de l'énergie pour l'Europe » couvrant les trois objectifs fondamentaux de la politique énergétique, à savoir la sécurité d'approvisionnement, le développement durable et la compétitivité. Cette décision a été prise au plus haut niveau politique et peut être considérée comme un tournant¹.

“ L'ÉNERGIE EST UNE
COMPÉTENCE PARTAGÉE
QUI EST EXERCÉE AUX
NIVEAUX NATIONAL ET
EUROPÉEN ”

Peu après, les États membres ont intégré le domaine de l'énergie dans le cadre des nouveaux traités européens, tout en soulignant que l'énergie demeurerait une responsabilité souveraine pour eux même si certains aspects devaient être gérés de manière collective, ou vice-versa. Désormais, l'énergie est une compétence partagée qui est exercée aux niveaux national et européen (article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne), où s'applique le principe de subsidiarité. La combinaison des deux niveaux est très compliquée, d'autant que plusieurs États membres et leurs entreprises (souvent publiques) continuent de nier la dimension européenne, empêchant les interventions « étrangères » sur leurs marchés énergétiques nationaux. Par conséquent, l'énergie demeure

un secteur très sensible sur le plan politique, où les principes de libre circulation des marchandises et des services qui sont à la base du marché commun sont encore contestés en cas d'éventuels déficits d'approvisionnement. La gouvernance revêt ainsi une signification particulière dans le domaine de l'énergie. Il faut donc une stratégie claire pour gérer efficacement les objectifs de la politique énergétique aux niveaux local, national, régional² et européen et couvrir les besoins énergétiques des consommateurs, et donc des électeurs, à un prix abordable, tout en étant déterminé à réduire les impacts de l'énergie sur l'environnement et le climat.

Le lancement du concept d'Union de l'énergie, proposé par la Commission européenne comme l'une de ses grandes priorités³, permet aux décideurs et aux universitaires de reconsidérer la question très controversée de la gouvernance des politiques énergétiques dans l'UE et de leur articulation entre les compétences nationales et européennes, et ce d'autant plus que ce concept établit de nouveaux niveaux de gouvernance dans le cadre d'approches régionales limitées à un groupe plus ou moins grand d'États membres. La mise en œuvre de la décision politique de 2007 comportait plusieurs points faibles, notamment en ce qui concerne l'équilibre entre l'échelon européen et les niveaux nationaux. Des instruments de mise en œuvre plus spécifiques ont été conçus avec un certain manque de coordination, ce qui a donné lieu à plusieurs incohérences. La coordination n'a pas toujours été évidente, voire totalement absente. Le récent exemple de la décision prise par le gouvernement allemand en 2011, de manière unilatérale et sans consultation préalable de ses voisins/partenaires, d'accélérer la suppression des centrales nucléaires a souligné l'échec du modèle de gouvernance de la politique énergétique de l'UE. Avant et après cette décision allemande, d'autres États membres ont également pris des décisions unilatérales ayant un impact sur leurs voisins sans aucune consultation, mais aucune avec des effets transfrontaliers directs comparables. Ces exemples soulignent la contradiction entre la souveraineté nationale sur le mix énergétique et la mise en place d'un marché unique de l'énergie qui semblait être une grande faiblesse et une menace directe pour le marché intérieur.

1. Conseil européen, conclusions de mars 2007

2. Tout au long de ce policy paper, le terme « régional » sera utilisé dans le sens d'une région composée de plusieurs États membres, par ex. la France, l'Allemagne, la Belgique, le Luxembourg et les Pays-Bas.

Le besoin et le potentiel de la coopération régionale entre États ont été examinés par J. de Jong et Ch. Egenhofer dans un rapport du CEPS d'Avril 2014 et dans un rapport publié par l'Institut Jacques Delors, préfacé par Jacques Delors et écrit par S. Andoura et J.A. Vinois, Janvier 2015, pages 109-112

3. Commission européenne, « paquet Union de l'énergie », 25 février 2015

La discussion en vue de reconsidérer l'équilibre global de la gouvernance mérite d'être relancée⁴. Ce policy paper propose quelques idées, en mettant l'accent sur les approches régionales. Il examine la relation entre les quatre échelons (européen, régional - à savoir le regroupement de plusieurs États, national, interrégional infranational) et indique de manière globale ce qui nécessite réellement des décisions de l'UE, et par conséquent ce qui devrait être considéré comme des compétences nationales à l'heure actuelle. L'équilibre entre les niveaux national et européen risque d'évoluer en permanence en fonction des événements et de la volonté politique. La répartition des compétences de gouvernance au niveau régional sera alors relativement nouvelle compte tenu des différences qui existent entre les diverses approches régionales. Certaines proviennent directement de la législation européenne et sont imposées par cette dernière, tandis que d'autres sont des initiatives venant des États membres eux-mêmes. Certaines reposent sur des initiatives claires de la Commission européenne, tandis que pour d'autres, la Commission joue un simple rôle d'observateur (silencieux). Ce policy paper souligne que toutes les approches régionales doivent faire l'objet d'une forme de surveillance générale de l'UE.

Pour effectuer cette analyse, nous examinerons les quatre échelons identifiés : européen, régional, national et infranational afin d'évaluer leurs fonctions respectives et leur articulation.

1. Gouverner l'Union de l'énergie depuis l'échelon européen

Dans le domaine de l'énergie, le Conseil européen définit les grandes lignes d'action que la Commission européenne doit transposer en instruments juridiques⁵. Cependant, le rôle de la Commission est triple car elle est chargée (i) de lancer des propositions législatives et non-législatives, (ii) de garantir la mise en œuvre de la législation et (iii) de faciliter les politiques par le biais du dialogue, du financement, etc.

Ces rôles amène la Commission à, notamment :

1. Proposer une législation européenne, qui fait généralement l'objet d'une co-décision du Conseil et du Parlement européen, selon les besoins, à la fois sous la forme de directives à transposer au niveau national et de règlements ou de décisions directement applicables. L'ensemble du processus législatif est généralement précédé de plusieurs communications, recommandations ou autres documents non-contraignants, ainsi que d'analyses d'impact.
2. Garantir la conformité du droit national avec les traités et les législations qui en découlent : procédures d'infraction à l'encontre des États membres qui retardent la mise en œuvre des directives, les mettent mal en œuvre ou ne les mettent pas en œuvre du tout, aides d'État et affaires de concurrence, etc.
3. Agir en tant que facilitateur. Ce rôle, moins connu, est peut-être le rôle le plus important de la Commission afin de réunir les États membres et les parties prenantes pour concevoir des solutions communes et renforcer leur coopération.

Il ne fait plus aucun doute désormais que le Conseil européen définit les grandes lignes et stratégies de la politique énergétique de l'Union. Les trois objectifs « habituels » de développement durable, de sécurité d'approvisionnement et de compétitivité devront trouver leur place dans des instruments contraignants de l'UE, qu'il s'agisse de directives ou de règlements, ces derniers devenant davantage la règle quand les détails doivent être précisés. Le paquet énergie-climat 2020, suivi d'un nouveau paquet 2030, en est peut-être l'exemple le plus récent. Ces instruments contraignants pourraient s'accompagner d'une série d'orientations plus globales et générales pour les États membres concernant leurs politiques énergétiques nationales, notamment sur le mix énergétique, l'approvisionnement énergétique et le développement des ressources, ainsi que sur l'efficacité énergétique et les économies d'énergie. En vue de se conformer aux directives respectives sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique, tous les États membres ont dû établir des plans nationaux dans ces domaines et les présenter à la Commission européenne pour que cette dernière fasse des commentaires et suggère des amendements.

4. Voir les conclusions du conseil Énergie d'octobre 2015 pour illustrer la présente discussion.

5. Ce processus n'est pas propre au domaine de la politique énergétique. Il est également présent dans d'autres domaines politiques clés, comme la zone euro et la politique financière, avec la construction de l'union bancaire entamée après les conclusions du Conseil européen de juin 2012.

Adopté en 2007, le paquet énergie-climat 2020 comprenait le troisième paquet de directives et règlements relatifs au marché intérieur⁶ qui a notamment créé l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) et a confié au Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (ENTSO) un rôle essentiel dans l'élaboration des codes de réseau⁷. De plus, les directives contraignantes relatives au déploiement des sources d'énergie renouvelables⁸ et à l'efficacité énergétique⁹ et les nombreuses lois sur le système d'échange de quotas d'émission (SEQE)¹⁰ et les secteurs non couverts par le SEQE complètent l'ensemble assez impressionnant de textes juridiques dans le domaine de l'énergie à ce jour. Le règlement de 2010 sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz, à la suite de la crise entre l'Ukraine et la Russie de 2009, la directive de 2012 sur l'efficacité énergétique et le règlement de 2013 sur les réseaux transeuropéens d'énergie sont plus ou moins tous le fruit du paquet énergie-climat 2020. Concrètement, ils sont complétés par les règles de concurrence de l'UE sur le marché de l'énergie. Les conclusions du Conseil européen d'octobre 2014 sur le paquet 2030 sont désormais reprises dans de nouvelles propositions de la Commission dans les domaines du SEQE, des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique. Si l'objectif de réduire les émissions de gaz à effet de serre de l'UE de 40 % d'ici à 2030 est juridiquement contraignant tant au niveau de l'UE qu'à l'échelon national, celui de faire passer la part des énergies renouvelables à 27 % dans le mix énergétique d'ici à 2030 est juridiquement contraignant au niveau européen, mais pas pour les États membres, et celui relatif à l'efficacité énergétique (27 % d'ici à 2030) est purement indicatif. Pour ces deux derniers objectifs, il reste encore à déterminer comment s'assurer qu'ils soient atteints. Si pour les objectifs nationaux contraignants de 2020, chaque État membre a dû définir un plan national contrôlé par la Commission européenne, les nouveaux objectifs de l'UE nécessitent également une nouvelle gouvernance entre l'UE et les échelons nationaux pour veiller à leur réalisation.

La Commission n'a pas encore défini les conditions de la coopération à mettre en place, mais devrait présenter des propositions dans les prochains mois, à partir des conclusions du conseil Énergie de l'automne 2015. En février 2015, conformément au programme de juillet 2014 de son président, la Commission a présenté le nouveau concept d'« Union de l'énergie », où les politiques relatives à l'énergie et au climat s'inscrivent dans un cadre plus global et holistique, qui comprend le climat, l'environnement, le commerce extérieur et les affaires étrangères, l'industrie, l'agriculture, les affaires sociales, les finances, les transports, la recherche et l'innovation, etc. Cependant, l'Union de l'énergie consiste surtout à mettre en commun toutes les ressources de l'UE en vue d'optimiser la sécurité énergétique et le fonctionnement du marché intérieur. La facilitation et le suivi renforcés de la cohérence générale au niveau européen nécessitent une gouvernance globale efficace dans le cadre du processus décisionnel. Les discussions et négociations aux niveaux du Conseil et du Parlement européen pourraient justifier de nouveaux arrangements institutionnels et procédés de travail du conseil Énergie et d'autres conseils et organes dans le cadre de réunions communes et de procédures adaptées. La Commission donne déjà elle-même l'exemple en créant un vice-président chargé de l'Union de l'énergie, qui a le pouvoir de coordonner plusieurs commissaires comme ceux chargés de l'énergie et du climat, des transports, de la croissance et de la recherche. L'idée est de changer « mentalité de silo » prédominante dans le secteur de l'énergie à tous les niveaux, comme dans d'autres secteurs.

“ CRÉER UNE SORTE DE CONTRÔLE PAR LES PAIRS DES POLITIQUES ÉNERGÉTIQUES NATIONALES EN LIEN AVEC LES OBJECTIFS DE L'UE ”

L'Union de l'énergie reflète également les tensions entre la politique énergétique de l'UE et les souverainetés nationales sur les choix de mix énergétique. Si l'on laisse plus d'espace aux domaines politiques nationaux (nous y reviendrons ultérieurement dans ce papier), il faut établir un mécanisme d'évaluation et de suivi de l'évolution des politiques nationales au niveau européen. Ce mécanisme pourrait être renforcé en y intégrant des contrôles par les pairs entre les États membres. Des enseignements pourraient être tirés d'autres domaines politiques de l'UE (par ex. le « semestre européen » de l'Union économique et monétaire) et du processus d'examen de la politique énergétique au sein de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). L'approche de la Commission européenne consistant à envoyer le vice-président chargé de l'Union de l'énergie visiter tous les États membres et effectuer avec chacun d'entre eux une analyse SWOT est nouvelle et devrait contribuer à établir un état de l'Union de

6. Le troisième paquet est composé de 2 directives et 3 règlements. Cf. note de bas de page numéro 19.

7. Les codes de réseau sont un ensemble spécifique de règles qui visent à harmoniser le marché européen de l'électricité. Élaboré par ENTSO -E pour l'électricité et ENTSO -G pour le gaz, chaque code est ensuite présenté à la Commission européenne et suit le processus dit de « comitologie », ce qui signifie que les États membres conservent le droit d'opposer leur veto à un code s'ils le souhaitent.

8. Union européenne, directive 2009/28/CE relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.

9. Union européenne, directive 2012/27/UE relative à l'efficacité énergétique.

10. Union européenne, directive 2009/29/CE visant à améliorer et à étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre.

l'énergie plus précis, la Commission s'étant engagée à publier cet état tous les ans à partir de fin 2015. Il pourrait être judicieux, dans un avenir proche, de **créer une sorte de contrôle par les pairs des politiques énergétiques nationales en lien avec les objectifs de l'UE**, avec une équipe d'experts nationaux pilotée par la Commission, dans le cadre de l'état de l'Union de l'énergie. Cela contribuerait à instaurer une confiance réciproque et une compréhension mutuelle, ainsi qu'à mettre en lumière les bonnes pratiques.

Vient ensuite la structure institutionnelle du marché intérieur de l'énergie, qui est un cas particulier concernant les décisions prises aussi au niveau européen. Il s'agit du rôle et du mandat de l'ACER et des ENTSO. Si le rôle de l'ACER doit être renforcé, comme le suggère désormais clairement la Commission dans ses documents de consultation de juillet 2015, la gouvernance de l'ACER doit être davantage analysée, en s'interrogeant sur le rôle actuel des autorités nationales de régulation (ANR) elles-mêmes. Le rôle de l'ACER devrait peut-être aussi être adapté aux activités transfrontalières de plus en plus importantes.

“ **APPROCHES RÉGIONALES DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ET D'INTÉGRATION DU MARCHÉ DE L'ÉNERGIE** ”

L'un des nouveaux aspects les plus complexes de la politique énergétique de l'UE semble être la facilitation et/ou la promotion des **approches régionales de mise en œuvre de la politique énergétique et d'intégration du marché de l'énergie**, notamment pour le gaz et l'électricité. Il pourrait nécessiter la définition d'orientations générales au niveau européen afin de maintenir et d'assurer la conformité avec le marché intérieur et la stratégie politique globale de l'UE. Il faudrait probablement une discussion plus profonde pour déterminer quelles approches et solutions régionales, y compris certains exemples pilotes, pourraient devenir un modèle cible à l'échelle de l'UE ou devraient

être considérées comme des solutions ponctuelles, à l'instar (peut-être) d'un réseau énergétique de la mer du Nord. Il faut une approche flexible, qui tienne compte des spécificités du cas envisagé et des objectifs poursuivis.

Cette question n'est pas nouvelle car elle se pose depuis 2005, quand les initiatives régionales menées par les régulateurs, et désormais par l'ACER, ont été lancées conformément aux directives sur l'électricité et le gaz du deuxième, puis troisième paquet de mesures relatives au marché intérieur. De plus, depuis 2013, une nouvelle gouvernance a été mise en place par le règlement de 2013 relatif aux infrastructures énergétiques¹¹ pour identifier des projets d'intérêt commun (PIC)¹².

Des groupes régionaux ont été créés pour identifier les projets sélectionnés à partir du plan décennal de développement du réseau préparé par les ENTSO, qui doivent être adoptés par les États membres, les régulateurs et les GRT promouvant le projet. Pour la première fois, des PIC sont identifiés dans le cadre d'un processus multilatéral, ce qui garantit le soutien total de tous les acteurs concernés par chaque projet. Il s'agit désormais d'un processus bien organisé, la deuxième liste de PIC étant prévue avant la fin de l'année 2015. Il faut également citer les protocoles d'accord établis en 2015 entre les États membres eux-mêmes et entre eux et la Commission, comme le nouveau PIMERB, l'Europe du Sud-Ouest et le Groupe de haut niveau sur la connexion gazière pour l'Europe centrale et du Sud-Est (voir la 2ème partie). Ils soulignent le nouveau penchant en faveur d'une coopération volontaire bien structurée dans le domaine des infrastructures et d'autres aspects de la politique énergétique.

Plus généralement, l'organisation et la facilitation des contributions des parties prenantes au processus décisionnel, notamment le rôle des forums sur l'énergie (Madrid sur le gaz¹³, Florence sur l'électricité¹⁴, Berlin sur le mix énergétique¹⁵, Londres sur les citoyens/consommateurs¹⁶, Prague/Bratislava sur l'énergie nucléaire¹⁷ et le nouveau forum de Copenhague sur les infrastructures) sont également importantes au niveau européen, afin de susciter des débats européens avec tous les acteurs concernés, notamment les États membres et les autorités nationales de régulation. Il faut également déterminer si ces forums doivent tous être maintenus ou doivent être renforcés, l'Union de l'énergie ayant pour objectif de supprimer les cloisonnements. Une solution

11. Union européenne, règlement 347/2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes.

12. Ces PIC sont essentiellement des projets d'infrastructures transfrontalières concernant au moins deux États membres

13. Retrouvez plus d'informations à propos du Forum de Madrid sur le [site de la Commission](#).

14. Retrouvez plus d'informations à propos du Forum de Florence sur le [site de l'Institut universitaire européen](#).

15. Retrouvez plus d'informations à propos du Forum de Berlin sur le [site de la Commission](#).

16. Retrouvez plus d'informations sur le Forum de Londres sur le [site de la Commission](#).

17. Retrouvez plus d'informations sur le Forum de Prague/Bratislava sur le [site de la Commission](#).

alternative pourrait consister à organiser des forums en vue d'examiner dans quelle mesure l'énergie pourrait mieux satisfaire les consommateurs tout en étant respectueuse du climat ; on pourrait imaginer un forum sur les transports et la mobilité, un autre sur le chauffage et le refroidissement et un sur l'électricité. Les aspects liés au mix énergétique optimal et aux infrastructures devraient être intégrés dans chacun de ces trois forums. Une autre solution pourrait être d'organiser un seul forum de l'énergie en plénière avec des sous-groupes sur diverses questions qui présenteraient leur rapport en plénière.

Enfin, il faut également réfléchir à la façon de promouvoir les développements au niveau local en tant qu'outils pour des projets énergétiques décentralisés, où le rôle de la Convention des Maires¹⁸ signée par plus de 6000 villes de toutes tailles s'engageant à atteindre les objectifs de 2020 devrait être mis en avant. Un échange efficace des politiques et des bonnes pratiques entre les régions et les échelons (locaux) décentralisés serait un élément important. En d'autres termes, l'approche descendante (*top-down*) de l'UE et des États et les initiatives ascendantes (*bottom-up*) des autorités locales et de la société civile devraient être complémentaires, pour permettre d'obtenir les meilleurs résultats possibles et d'atteindre les objectifs de l'Union de l'énergie.

Il est probable que les marchés énergétiques européens, les progrès concernant les objectifs fixés par le Conseil européen, les niveaux de sécurité d'approvisionnement, etc. doivent désormais être examinés et contrôlés au niveau européen en concevant des outils efficaces pour les évaluer. L'ACER doit déjà produire un rapport annuel sur le développement du marché intérieur et la mise en œuvre des PIC, mais le grand nombre de compte rendus et de rapports de suivi requis par divers instruments européens nécessite l'organisation d'un service européen d'information sur l'énergie à part entière et indépendant, selon le modèle de l'*US Energy Information Administration*. A cet égard, l'état de l'Union de l'énergie proposé par la Commission, qui doit être publié tous les ans, est une première étape sur la voie d'un service d'information plus global, holistique, sur les progrès réalisés.

2. L'échelon régional : quand plusieurs États membres coopèrent

L'échelon régional a généralement été considéré comme une étape intermédiaire intéressante en vue de créer un marché unique européen. Les pays voisins ont davantage à partager que l'Union européenne dans son ensemble, qui peut paraître trop abstraite. L'élargissement de l'UE en 2004 a renforcé cette tendance, les pays occidentaux prenant des initiatives régionales afin d'aller plus vite ou plus loin que la situation de jure. Les pays d'Europe de Centrale et Orientale ont aussi clairement éprouvé le besoin d'agir au niveau régional pour faire face aux nouveaux enjeux liés à leur adhésion à l'Union. Dans cette section, nous opérons une distinction entre les initiatives régionales imposées par la législation européenne, les initiatives des États membres eux-mêmes et les initiatives directement menées par la Commission européenne.

2.1. Coopération régionale imposée par la législation européenne

Trois instruments juridiques adoptés depuis 2009 ont imposé, voire rendu obligatoire la coopération régionale et sont désormais mis en œuvre.

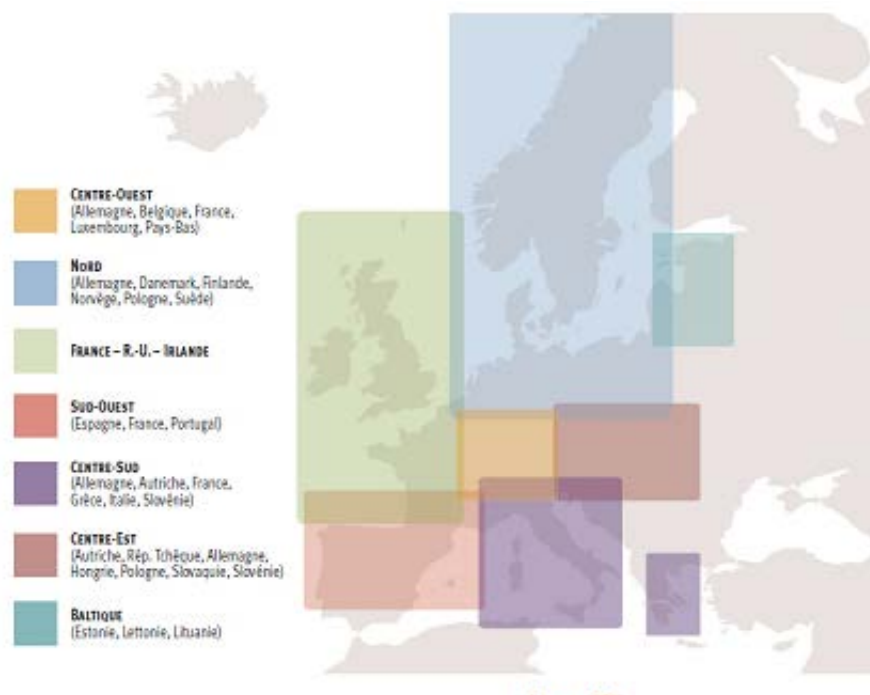
2.1.1. Le troisième paquet sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz de 2009¹⁹

L'article 6 de la directive 2009/72 sur l'électricité et les articles 6 et 7 de la directive 2009/73 sur le gaz prévoient la promotion de la coopération régionale comme suit : « Les États membres ainsi que les autorités de régulation nationales coopèrent pour assurer l'intégration de leurs marchés nationaux à un ou plusieurs niveaux régionaux, à titre de première étape vers l'instauration d'un marché intérieur totalement libéralisé ». Par conséquent, les initiatives régionales qui étaient déjà menées par les régulateurs, puis par l'ACER, ont fait l'objet de davantage d'attention et leur structure a été renforcée avec plus ou moins de succès. Sept régions ont été créées pour l'électricité et trois pour le gaz.

18. Retrouvez plus d'informations sur le [site de la Convention des maires](#).

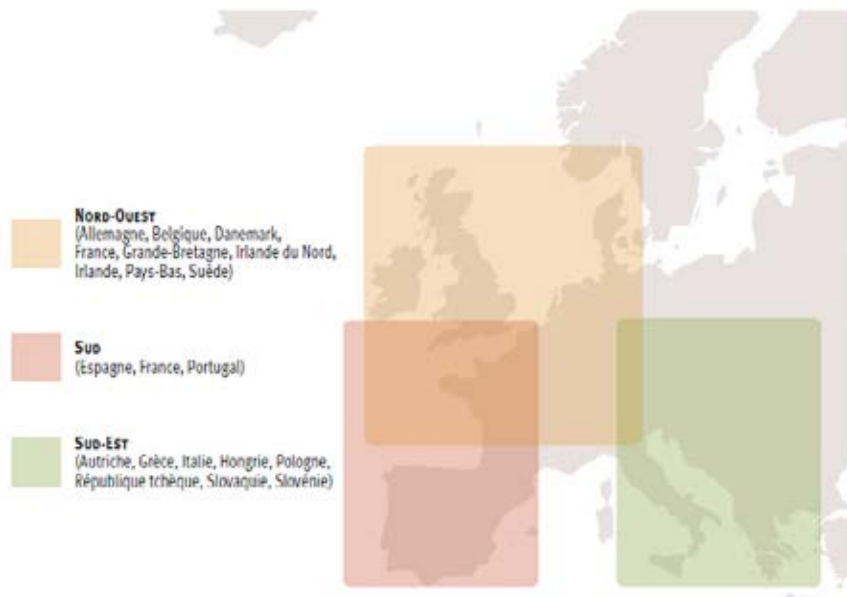
19. Voir la [directive 2009/72/CE](#) concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, la [directive 2009/73/CE](#) concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, le règlement (CE) n° 714/2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité, le règlement (CE) n° 715/2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel, le règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

Figure 1 ► Les sept régions pour l'électricité



Source : RTE

Figure 2 ► Les trois régions pour le gaz



Sources : Institut Jacques Delors à partir des données du Conseil des régulateurs européens de l'énergie

La Commission a analysé ces initiatives régionales en 2010²⁰ et suggéré certaines améliorations, notamment un rôle pour les gouvernements nationaux, mais sans prévoir de suivi. L'ACER présente un rapport tous les ans sur leurs activités. Elles sont davantage considérées comme une occasion, pour les régulateurs, de renforcer leur coopération dans le cadre de la mise en œuvre du troisième paquet que comme un moteur de la politique énergétique, les États membres ne souhaitant pas laisser les régulateurs aller au-delà de leurs compétences actuelles.

20. Commission européenne, Le rôle futur des initiatives régionales, COM(2010) 721 final, Bruxelles.

2.1.2. Le règlement (UE) no994/2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel ²¹

Ce règlement a été adopté à la suite de la crise du gaz de 2009²² et a permis une coopération régionale efficace sur l'évaluation des risques, les plans d'action préventifs, les plans d'urgence et la construction de l'infrastructure gazière. Il repose sur la coopération volontaire et flexible des États membres, mais son annexe 4 dresse la liste de plusieurs régions qui seraient particulièrement adaptées pour une coopération approfondie concernant l'évaluation des risques et les plans. Cette coopération s'est notamment faite dans le cadre de l'initiative des trois pays baltes pour une évaluation commune des risques et des plans communs. L'analyse de la mise en œuvre de ce règlement effectuée par la Commission en novembre 2014 suggère de renforcer ce processus de coopération.

2.1.3. Le règlement (UE) n° 347/2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes²³

Comme mentionné plus haut, ce règlement va plus loin en créant des groupes régionaux pour chaque couloir prioritaire identifié (voir l'article 3 et le point 1 de l'annexe III du règlement). Pour l'électricité et le gaz, les principaux membres de ces groupes sont des représentants des États membres et des ARN, de promoteurs de projet (essentiellement les GRT) et de la Commission. Les ENTSO et l'ACER sont également invités à participer. D'autres parties prenantes peuvent participer si nécessaire, comme le secrétariat de la Communauté de l'énergie pour l'Europe centrale, orientale et du Sud-Est ou la Norvège dans les groupes concernant la région de la mer Baltique pour le gaz et la région de la mer du Nord pour l'électricité. Ces groupes régionaux sont chargés d'identifier des projets d'intérêt commun, qui peuvent être une condition préalable à l'obtention de fonds européens dans le cadre du mécanisme pour l'interconnexion en Europe et d'autres instruments de l'UE. Ils doivent trouver un consensus sur la liste régionale des projets qui est considéré comme une garantie que les projets transfrontaliers seront soutenus de la même façon par tous les pays concernés.

21. Union européenne, Règlement (UE) no994/2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

22. Sami Andoura, « La solidarité énergétique en Europe : de l'indépendance à l'interdépendance », Institut Jacques Delors, Rapport n°99, juillet 2013, p. 37

23. Union européenne, règlement 347/2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes.

2.2. Coopération régionale organisée par les États membres

2.2.1. Le Forum pentalatéral de l'énergie (PLEF)²⁴

Le PLEF définit le cadre de la coopération régionale en Europe du centre-ouest (BENELUX-DE-FR-AT-CH) en mettant l'accent sur l'intégration du marché de l'électricité et la sécurité d'approvisionnement. Depuis 2007, il s'agit d'une coopération officielle entre les gouvernements, les GRT et les ANR, avec un service de secrétariat du Benelux. Ces derniers ont défini et mis en œuvre plusieurs phases fructueuses de couplage des marchés qui sont devenues le modèle pour l'ensemble du marché européen. En juin 2015, ils ont adopté un programme de travail élargi, qui soutient davantage l'intégration du marché (calcul de la capacité commune, établissement d'un marché intra-jour transfrontalier) et la flexibilité du système (marchés d'équilibrage intégrés au niveau régional, négociation quasi en temps réel, capacité accrue de réponse de la demande). De nouveaux enjeux concernent la sécurité d'approvisionnement (vision commune sur les méthodologies d'évaluation de l'adéquation, normes de fiabilité régionales et participation transfrontalière aux mécanismes de capacité). Ils ont également décidé d'améliorer la coopération entre les pays voisins sur les principales décisions prises dans le cadre des politiques énergétiques nationales et d'identifier des mesures en vue de renforcer la coopération entre les GRT du Penta. Le PLEF est également soutenu par un panel d'experts Penta indépendants auquel participent des laboratoires d'idées et des universités. A ce jour, la Commission européenne se contente d'être un observateur (silencieux) du processus.

Figure 3 ► Membres du Forum pentalatéral de l'énergie



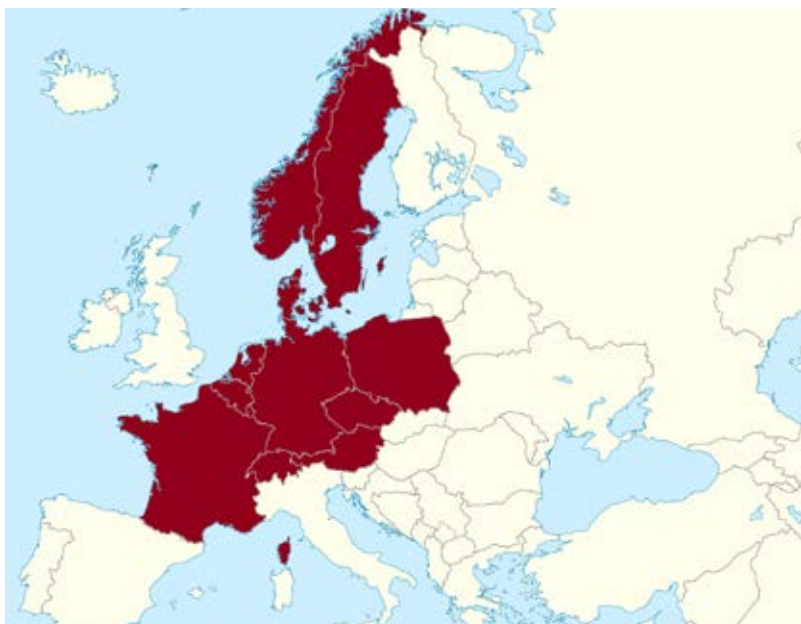
Source: Institut Jacques Delors

24. Retrouvez plus d'informations sur le PLEF sur leur [site](#).

2.2.2. Déclaration conjointe à Luxembourg du 8 juin 2015 concernant la coopération régionale en matière de sécurité d'approvisionnement en électricité (le groupe dit « de Baake »)²⁵

Il s'agit d'une nouvelle structure au sein de laquelle coopèrent l'Allemagne et ses voisins. Dans leur déclaration ministérielle du 8 juin 2015 (signée par l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède pour les États membres de l'UE, plus la Suisse et la Norvège), ces pays ont décidé d'intensifier leur coopération régionale en vue de renforcer l'intégration du marché européen dans le cadre de plusieurs approches communes (« mesures sans-regret »), tout en reconnaissant le paradigme du mix énergétique national. Ces approches consistaient notamment à coopérer sur les politiques énergétiques nationales ayant des effets transnationaux potentiels, à suivre une méthodologie commune pour les évaluations de l'adéquation de la capacité de production, à soutenir l'intégration coordonnée des renouvelables dans le marché, dans le cadre de différentes mesures de flexibilité et à équilibrer les responsabilités pour toutes les sources. Les pays ont également décidé de ne pas imposer de limites au commerce transfrontalier d'électricité à des périodes où les prix élevés reflètent des situations de pénurie, ni de mettre en place des plafonds de prix. Au niveau politique, il pourrait s'agir d'un moyen intéressant d'élargir la portée géographique du processus déjà existant du PLEF. Les signataires invitent d'autres pays européens à rejoindre cette déclaration. Il reste désormais à voir comment ces « mesures sans-regret » seront mises en œuvre. La Commission européenne ne fait pas partie de cette déclaration.

Figure 4 ► Membres du « groupe de Baake »



Source: Institut Jacques Delors

25. Son nom informel, le [groupe de Baake](#), vient du nom de famille de Rainer Baake, l'actuel secrétaire d'État allemand au ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie.

2.2.3. Le groupe d'action des pays nordiques sur le climat et l'énergie²⁶

Dans le cadre de la coopération des pays nordiques, le groupe d'action se concentre sur quatre grands piliers : l'adoption de politiques énergétiques communes (sobres en carbone), la promotion des solutions d'organisation du marché des pays nordiques à travers l'UE, la définition d'incitations communes pour le déploiement de technologies sobres en carbone et la coopération accrue du secteur nordique des énergies renouvelables. Le récent mécanisme bilatéral suédo-norvégien concernant le développement des renouvelables est l'un des résultats concrets de cette coopération.

Figure 5 ► Membres du Groupe d'action des pays nordique sur le climat et l'énergie



Source : Institut Jacques Delors

26. Le groupe d'action des pays nordiques sur le climat et l'énergie a été initié par un think tank suédois, Global utmaning (i.e. "Global Challenge"). Retrouvez plus d'informations sur le groupe d'action des pays nordiques sur le climat et l'énergie sur leur [site](#).

2.2.4. L'initiative Visegrad 4²⁷

Inscrit dans un cadre historique, ce groupe a pour objectif la coopération régionale en matière de politique énergétique et l'intégration du marché. Il s'est formé à la suite des crises du gaz de 2006 et 2009 entre la Russie, l'Ukraine et l'UE, la première ayant durement touché la Pologne et la deuxième la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie. Ces crises ont donné lieu à des discussions sur les investissements essentiels à faire dans l'infrastructure gazière de la région et, plus généralement, sur la nécessité d'un modèle cible Visegrad 4 (V4) pour le gaz (compatible avec la législation européenne). L'initiative V4 est unique dans la mesure où elle combine une coopération politique de longue date dans le cadre de V4 avec une coopération sur le marché de l'énergie. Elle manque toutefois d'une mise en œuvre concrète. Il est également intéressant de souligner que ces dernières années, la Bulgarie et la Roumanie ont été invitées à participer aux discussions sur l'énergie au sein d'un groupe appelé V4+.

Figure 6 ► Membres du Visegrad 4



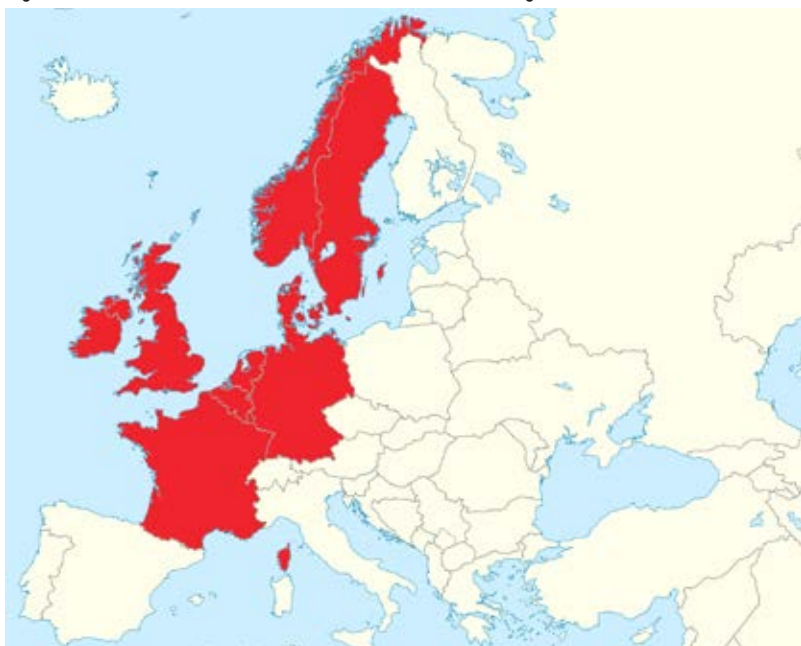
Source: Institut Jacques Delors

27. Retrouvez plus d'informations sur le Visegrad group sur leur [site](#).

2.2.5. L'initiative de réseau énergétique offshore des pays des mers du Nord (NS-COGI)²⁸

Depuis une déclaration politique de décembre 2009, l'initiative NS-COGI correspond à une coopération régionale de 10 pays (la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni, plus la Norvège) autour de la mer du Nord qui examinent des mesures en vue de créer de manière coordonnée un réseau énergétique offshore dans la grande région de la mer du Nord. Elle vise à optimiser l'utilisation efficace et économique des sources d'énergie renouvelables et des investissements d'infrastructure. Officialisée par un protocole d'accord en 2010, cette coopération est soutenue par les ministères de l'Énergie, les ANR, les GRT et, dans ce cas, la Commission européenne. A ce jour, ses activités consistent essentiellement en des études sur la configuration du réseau, l'organisation du marché et la conception de la réglementation, ainsi que la répartition des coûts. Aucune décision concrète n'a encore été prise, mais des contributions intéressantes ont été apportées aux processus de conception des projets du ENTSO-E et de l'UE. Il manque encore une forte impulsion politique, tant au niveau national qu'europpéen, essentiellement en raison de calendriers et de perceptions stratégiques différents chez les gouvernements et les GRT. Les institutions académiques appellent à un système règlementaire et juridique plus abouti pour le réseau des mers du Nord (voir la section 2.5 ci-dessous).

Figure 7 ► Members of the The North Seas countries offshore grid initiative (NS-COGI)



Source : Institut Jacques Delors

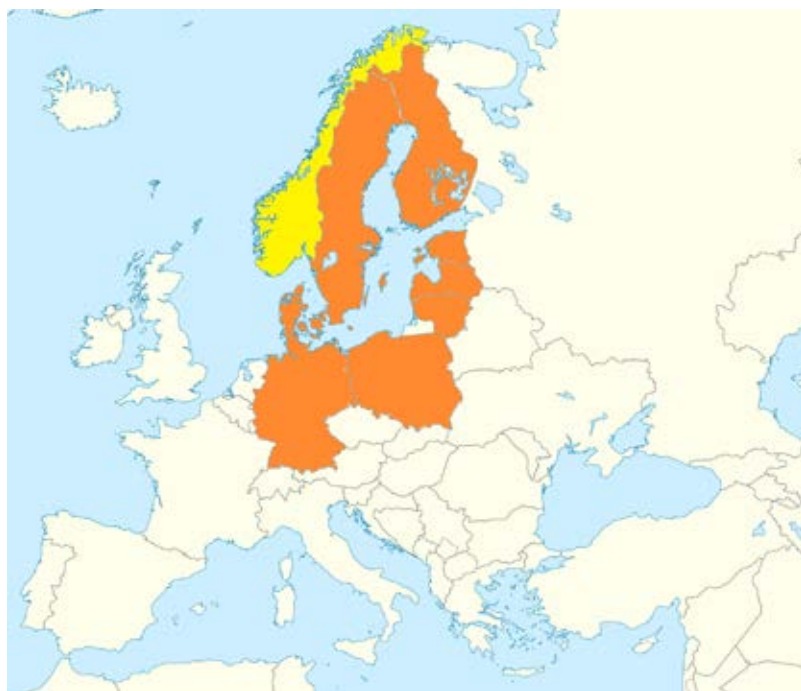
28. Retrouvez plus d'informations sur le NS-COGI sur le [site](#) de l'Union du Bénéluux.

2.3. Coopération régionale menée par la Commission européenne

2.3.3. Le plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la Baltique (PIMERB)²⁹

La première grande initiative prise au plus haut niveau européen a été le plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la Baltique, lancé en 2008 par la Commission européenne en coopération avec le Danemark, la Suède, la Pologne, la Finlande, l'Estonie, la Lettonie, la Lituanie, l'Allemagne et la Norvège en tant qu'observateur. Le protocole d'accord nécessitait d'établir une feuille de route pour les pays baltes concernant la mise en œuvre des règles du marché intérieur et l'identification des infrastructures nécessaires pour les relier au reste de la région. Des groupes de travail ont été créés pour l'électricité et le gaz, composés de représentants des administrations nationales, des ANR, des GRT et d'acteurs du marché si nécessaire, tous placés sous une surveillance politique de haut niveau. Le processus du PIMERB a été très fructueux avec la participation des trois pays baltes au couplage des marchés NordPool, la création de nouveaux interconnecteurs transfrontaliers entre la Finlande et l'Estonie (Estlink 1 et 2), la Lettonie et la Lituanie, la Lituanie et la Suède (Nordbalt) et la Pologne (Litpollink), tous étant opérationnels avant la fin de l'année 2015. Toutefois, les discussions sur le gaz ont été limitées par le monopole du fournisseur unique sur l'ensemble du marché balte. La situation pourrait s'améliorer avec le nouveau terminal de GNL opérationnel en Lituanie, la décision d'établir un nouvel interconnecteur gazier entre la Pologne et la Lituanie (GIPL) et l'éventuel connecteur balte reliant la Finlande à l'Estonie. Le PIMERB a été essentiel pour mettre fin à l'isolement de la région par rapport au marché intérieur de l'UE. Sa portée a été réexaminée en juillet 2015 pour l'élargir à des politiques énergétiques plus générales, notamment l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, etc.³⁰

Figure 8 ► Members and observers of the Baltic energy market interconnection plan



Source : Institut Jacques Delors

²⁹. Retrouvez plus d'information sur le PIMERB sur le [site](#) de la Commission.

³⁰. Retrouvez le [nouveau protocole](#) d'accord signé le 8 juin 2015.

2.3.2. La déclaration de Madrid du 4 mars 2015 et le groupe de haut niveau sur les interconnexions pour l'Europe du Sud-Ouest³¹

L'isolement relatif de la péninsule ibérique par rapport au marché intérieur a toujours été un argument de poids pour définir des objectifs d'interconnexion au niveau européen, comme l'objectif d'interconnexion électrique de 10 % d'ici à 2020. Par le passé, plusieurs initiatives ont été prises, y compris au niveau de l'UE, afin de développer des interconnecteurs traversant les Pyrénées. Le nouvel objectif d'interconnexion de 15 % faisant partie de l'accord-cadre pour 2030, il a été récemment décidé de lancer une initiative politique de haut niveau, qui a donné lieu à la déclaration de Madrid du 4 mars 2015³² signée par la France, l'Espagne, le Portugal et la Commission européenne. Le nouveau groupe de haut niveau régional pour l'Europe du Sud-Ouest devra préparer avant décembre 2015 un plan de mise en œuvre³³ pour l'électricité (réalisant le projet concernant le golfe de Gascogne et les deux lignes traversant les Pyrénées) et pour le gaz (réalisant « l'axe oriental », qui permettra les flux de gaz bidirectionnels entre la péninsule ibérique et le réseau gazier français (le projet MIDCAT) et le troisième point d'interconnexion entre le Portugal et l'Espagne). Il faut souligner que ces initiatives de haut niveau donneront un nouvel élan aux projets déjà existants concernant la création d'un marché unique ibérique (le projet MIBEL).

Figure 9 ► States part of the Madrid declaration



Source : Jacques Delors Institute

31. Retrouvez plus d'information sur ce groupe de haut niveau sur le [site](#) de la Commission.

32. Voir le texte de la [déclaration de Madrid](#).

33. Retrouvez ici le [projet actuel de protocole d'accord](#).

2.3.3. L'initiative sur la connexion gazière pour l'Europe centrale et du Sud-Est (CESEC)³⁴.

La coopération régionale dans l'Europe du Sud-Est a été très difficile à mettre en place. La nouvelle initiative CESEC peut être considérée comme une réaction à la décision russe (décembre 2014) de renoncer au projet de gazoduc « South Stream ». L'expérience douloureuse de ce dernier a souligné la nécessité de concevoir des solutions rentables reposant sur la coopération régionale et la solidarité dans la région d'Europe centrale et du Sud-Est en vue de renforcer l'intégration et de réellement diversifier les sources d'approvisionnement en gaz. Un groupe de haut niveau composé de 9 États membres (l'Autriche, la Bulgarie, la Croatie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Roumanie, la Slovaquie et la Slovénie) a été créé et a donné lieu à un protocole d'accord³⁵ et à un plan d'action signés le 10 juillet 2015. Le protocole d'accord a été rejoint par 6 parties contractantes à la Communauté de l'énergie (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, l'ARYM, la Moldavie, la Serbie et l'Ukraine) et 2 observateurs (le Monténégro et le Kosovo). A l'heure actuelle, Chypre ne fait pas partie de l'initiative CESEC, ce qui est surprenant compte tenu du potentiel gazier situé à l'est de la Méditerranée, près de Chypre.

Le plan d'action identifie 7 projets prioritaires nécessaires pour pouvoir accéder à trois sources de gaz différentes, l'une d'elles étant le GNL, et 3 autres projets en fonction de l'évolution du marché. Il examinera les aspects financiers, en coopération avec la BEI et la BERD, et se penchera sur les défis posés par l'intégration du marché. Il faut souligner que cette initiative régionale, qui ne concerne à ce jour que le gaz, pourrait être l'occasion de renforcer la coopération en matière de politique énergétique dans la région, notamment au niveau de l'électricité et des énergies renouvelables.

Figure 10 ► Members of the Central and south eastern gas connectivity initiative



Source : Institut Jacques Delors

34. Retrouvez plus d'informations sur le CESEC sur le [site](#) de la Commission.

35. Retrouvez ici le [protocole d'accord](#).

Table 1 ► Table summarizing the key elements of the eight regional cooperations

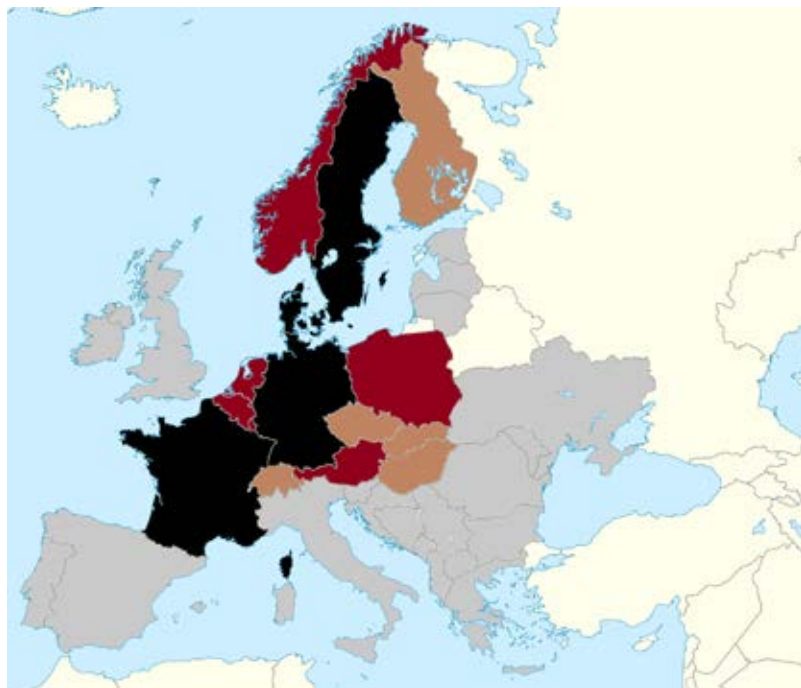
	PENTALATERAL FORUM	BAAKE-GROUP	NORDIC ACTION GROUP ON CLIMATE AND ENERGY	VISEGRAD 4 GAS FORUM	NORTH SEAS COUNTRIES OFFSHORE GRID INITIATIVE	BALTIC ENERGY MARKET INTERCONNECTION PLAN	HIGH LEVEL GROUP ON INTERCONNECTIONS FOR SOUTH-WEST EUROPE	CENTRAL AND SOUTH EASTERN EUROPEAN GAS CONNECTIVITY
Date de création formelle	2007	2015	2012	2012	2010	2008	2015	2015
Initiateur	Etats Membres	DE	Global utmaning (Think Tank Suédois)	Etats Membres	Etats membres, ENTSO-E & TSOs, Commission Européenne	Commission Européenne	Etats Membres et Commission européenne	Etats Membres
Rôle de la Commission européenne	Observateur silencieux	Absent	Inconnu	Absent	Co-initiateur	Initiateur	Co-initiateur	Supporter
Etats membres	AT, BE, CH, DE, FR, LU, NL	AT, BE, CH, CZ, DE, DK, FR, LU, NL, NO, PL, SE	DK, FI, NO, SE	CZ, HU, PL, SK	BE, DE, DK, FR, IE, LU, NL, NO, UK, SE	DE, DK, EE, FI, LT, LV, PL, SE	ES, FR, PT	AL, AT, BA, BG, EL, HR, HU, IT, MD, MK, RO, RS, SI, SK, UA
Sujets abordés	Electricité	Electricité	Energie	Gaz	Electricité	Electricité & Gaz (étendu à l'énergie en Juillet 2015)	Electricité & Gaz	Gaz
Estimation de la population concernée (millions d'habitants des Etats participants)	190	259	26	64	365	155	123	192
Inclu des Etats non membres de l'UE	Oui (CH)	Oui (CH & NO)	Oui (NO)	Oui	Oui (NO)	Seulement comme observateur (NO)	No	Oui (membres: AL, BA, MD, MK, RS, UA; observateurs: ME, XK)

Source : Institut Jacques Delors

2.4. Portée et limites de ces initiatives régionales

Mis à part Chypre et Malte, tous les États membres de l'UE sont au moins membres d'une des coopérations que nous venons d'analyser. Quatre d'entre eux (la France, l'Allemagne, le Danemark et la Suède) sont même membres de quatre coopérations distinctes.

Figure 11 ► Membership overlap of the eight analysed regional energy initiatives



Source: Institut Jacques Delors

Legend:

- Gris: membre d'une coopération,
- Marron clair: 2 coopérations,
- Bordeaux: 3 coopérations,
- Noir: 4 coopérations

Dans ce contexte, il va sans dire que toute approche régionale (à savoir un certain nombre d'États membres et d'autres pays européens agissant ensemble dans un cadre régional), qu'elle soit formalisée ou non, ascendante ou descendante, avec ou sans la participation directe de la Commission européenne, devrait être mise en œuvre dans le cadre plus global des règles et politiques européennes. Cette large base politique devra être prédominante pour tous les échelons régionaux. De plus, un mécanisme européen de gouvernance flexible et efficace devrait être conçu à cet effet.

**“ L'ÉNERGIE EST
CLAIREMENT UN DOMAINE OÙ
DE NOMBREUSES DÉCISIONS
DOIVENT ÊTRE PRISES AU
NIVEAU EUROPÉEN ”**

Cela ne signifie néanmoins pas que tout modèle régional devra systématiquement correspondre à un modèle européen plus large, s'il en existe un. Dans le contexte politique global de l'UE, les modèles régionaux devraient pouvoir varier, comme l'illustrent les différents exemples évoqués ci-dessus. Les conditions de marché et les solutions d'approvisionnement, les possibilités en matière de renouvelables et d'infrastructures, les caractéristiques de la demande, ainsi que le climat et la géographie peuvent être assez différents à travers l'Union européenne, qui présente une grande variété de conditions, de cultures et d'histoires (qui comprennent à la fois une bonne et une moins bonne compréhension entre voisins). Le fait que le modèle Penta pour le couplage du marché de l'électricité devienne le modèle cible européen peut être davantage une exception qu'une règle. Si les conditions politiques et les principes sont les mêmes, les mécanismes de mise en œuvre devraient pouvoir être différents, conformément au principe de subsidiarité du traité.

Il peut être utile de rappeler qu'en vertu de ce principe, « dans les domaines qui ne relèvent pas de sa compétence exclusive, l'Union intervient seulement si, et dans la mesure où, les objectifs de l'action envisagée ne peuvent pas être atteints de manière suffisante par les États membres, tant au niveau central qu'au niveau régional et local, mais peuvent l'être mieux, en raison des dimensions ou des effets de l'action envisagée, au niveau de l'Union ». (Article 5.3 premier paragraphe du traité sur l'Union européenne). Tout en étant une compétence partagée entre l'UE et les États membres, **l'énergie est clairement un domaine où de nombreuses décisions doivent être prises au niveau européen** afin de garantir la libre circulation de l'électricité et du gaz et de faciliter leur transport, ainsi que d'optimiser les ressources et les infrastructures disponibles pour le bienfait de tous. Les enjeux transfrontaliers sont nombreux et doivent être encadrés au niveau européen, tandis que beaucoup de questions relatives à la mise en œuvre doivent être gérées aux niveaux national, régional et local. L'équilibre entre tous ces niveaux demeure un défi permanent pour les régulateurs et le législateur européen, à savoir le Conseil et le Parlement européen agissant dans le cadre de la procédure de co-décision. Plus le marché sera intégré au niveau européen et plus il s'agira de compétences relevant de l'UE, ce qui nécessitera de redéfinir l'équilibre entre les différents niveaux. En d'autres termes, la frontière entre l'échelon européen et les autres niveaux évoluera en permanence.

Par exemple, certaines régions composées de plusieurs pays pourraient continuer de suivre une approche ascendante, qui minimise le rôle de l'UE, tandis que d'autres pourraient n'avancer qu'avec un fort modèle descendant et le rôle plus ou moins important de la Commission européenne. Entre ces deux « extrêmes », toute solution intermédiaire pourrait être aussi pragmatique. Dans tous les cas, une chose est sûre : les règles fixées par le législateur européen doivent être respectées et la Commission doit y veiller en sa qualité de gardienne des traités. L'un des principes essentiels de l'Union européenne consiste à garantir des conditions de concurrence équitables pour tous les participants du marché. Le parasitisme et les solutions nationales spécialement conçues pour les champions nationaux ne sont pas autorisés. Par conséquent, **des approches régionales, sous la supervision flexible et efficace de l'UE, avec une série d'évaluations ex-ante et ex-post pourraient servir de base au modèle de gouvernance de la philosophie de l'Union de l'énergie**. Il reste à déterminer si ce modèle devrait être transposé dans un règlement européen afin de définir clairement les règles et les limites. En fonction des sujets eux-mêmes, un mandat élargi de l'ACER pourrait également faire partie de ce modèle. L'analyse d'impact de ce règlement pourrait néanmoins être très difficile et complexe à réaliser sur le plan politique.

L'organisation du marché et la réglementation (détaillée) spécifique aux régions dans un contexte transfrontalier, aussi bien au niveau politique que réglementaire afin de faciliter des structures des échanges homogènes dans les services et les produits énergétiques, sont un exemple de règles régionales qui nécessiteraient une forme de supervision (ex-ante) de l'UE. Évaluer les adéquations communes de la capacité de production et du système et définir des mesures afin de corriger les faiblesses, le cas échéant, pourraient être un autre exemple. Les réglementations spécifiques transfrontalières régionales nécessaires pourraient également relever de cette catégorie dans la mesure où elles nécessiteraient une forme de gouvernance réglementaire régionale, organisée de préférence par l'ACER qui définirait même les « règles régionales ».

Par ailleurs, dans le cadre d'approches plus volontaires entre les États membres (limitrophes) visant à examiner et à coordonner la mise en œuvre nationale des politiques, une forme de supervision de l'UE serait moins nécessaire et pourrait être organisée sur une base ex-post. Il pourrait notamment s'agir d'approches régionales sur la planification des renouvelables, éventuellement avec des objectifs (indicatifs?) régionaux et un suivi, des régimes d'aide conjoints/régionaux (y compris avec un accès transfrontalier), des projets de renouvelables transfrontaliers, en utilisant le modèle des PIC avec une sorte d'analyse cout-bénéfice transfrontalière³⁶.

Enfin, dans ce contexte, il faut mentionner l'idée plus politique de coordonner les politiques énergétiques nationales et les mix énergétiques, à partir d'un partage ex-ante des nouvelles approches et nouveaux instruments politiques. L'approche du groupe de Baake pourrait constituer un tel mécanisme, avec la possibilité d'harmoniser davantage les politiques et les instruments si cela est souhaitable et faisable sur le plan politique. L'essentiel est probablement que **les États membres communiquent les uns avec les autres de façon plus systématique et soient déterminés à agir ensemble sur des enjeux communs**. A ce jour, le manque de dialogue au niveau politique et le manque de confiance réciproque qui s'en est suivi ont nui aux initiatives nationales sur le marché européen.

36. Ecofys, *Driving regional cooperation forward in a 2030 renewable energy framework*, 15 september 2015

2.5. La mer du Nord, un « cas à part » ?

La région de la mer du Nord a une longue histoire dans le domaine du pétrole et du gaz. Plusieurs interconnecteurs et infrastructures la traversent, chacun étant sujet à ses propres politiques et réglementations, généralement fondées sur les relations bilatérales des pays concernés. Exploiter le potentiel éolien en mer présente un nouveau défi, d'autant plus que les capacités de production croissantes qui sont prévues ou anticipées pourraient être gérées de façon intégrée, en reliant notamment des générateurs directement aux interconnecteurs existants ou nouveaux, au lieu d'une seule connexion onshore.

Les modèles d'interconnexion des infrastructures pourraient également jouer un rôle dans la future évolution de l'intégration du marché onshore, en reliant toute la région de la mer du Nord au marché énergétique du nord-ouest de l'Europe. Cela donnerait ainsi à l'ensemble de la région une dimension stratégique qui irait au-delà du simple fait de produire de l'énergie à partir de l'éolien. Cet élément pourrait donner une nouvelle dimension politique à l'initiative NS-COGI.

A ce jour, l'initiative NS-COGI est davantage un groupe d'étude intergouvernemental composé de représentants des États membres, des ANR et des GRT qu'un groupe d'action commune. Certains souhaiteraient que l'ensemble du processus ait un cadre et un objectif politiques plus larges. D'autres considèrent que les différents règlements et régimes d'aide des pays de la mer du Nord, notamment le cadre réglementaire européen, empêchent de renforcer cette coopération. Il pourrait être judicieux d'envisager la création d'un instrument juridique distinct, qui permette de concevoir des solutions et des dispositions spécifiques. Cela pourrait faire du développement de l'énergie dans la région de la mer du Nord un « cas à part », permettant d'exploiter efficacement le grand potentiel de l'énergie éolienne, ce qui sera essentiel pour atteindre les objectifs ambitieux de l'UE en matière de politique énergétique. La mer du Nord pourrait être un laboratoire pour des solutions régionales novatrices ou des coopérations renforcées visant à résoudre certains problèmes particuliers comme la création d'un réseau régional intégré desservant une dizaine de pays. Il est temps d'élever le niveau d'ambition et de stimuler cette coopération régionale. A l'heure actuelle, la question de savoir s'il faudrait une structure spéciale telle qu'une entreprise commune (prévue par le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne dans son article 187 visant à faciliter le développement technologique) ou s'il suffirait que la Commission européenne organise une coopération approfondie entre toutes les parties concernées reste ouverte. Cependant, au final, un accord international contraignant pourrait être nécessaire pour donner un cadre juridique au projet.

3. Les échelons nationaux et infranationaux

En principe, le développement du marché intérieur signifie un moindre rôle pour l'échelon national. Toutefois, dans le domaine de l'énergie, ce dernier reste très important, avec certains vestiges de la « prérogative régalienne » de longue date qui est le privilège des pays souverains.

3.1. Les domaines réservés

“ L'ÉNERGIE EST
CLAIREMENT UN DOMAINE OÙ
DE NOMBREUSES DÉCISIONS
DOIVENT ÊTRE PRISES AU
NIVEAU EUROPÉEN ”

Les questions du régime de propriété public et/ou privé dans les réseaux énergétiques ou le secteur de l'énergie sont une prérogative nationale³⁷, bien évidemment toujours encadrée par les règles générales du traité de l'Union européenne (non-discrimination et politique de concurrence).

La taxation de l'énergie est une prérogative nationale *de facto*, du moins tant que l'unanimité est requise pour adopter une législation européenne en la matière. La situation pourrait progressivement changer, toutefois, face à plusieurs arguments convaincants en faveur d'une utilisation de la taxation de l'énergie davantage en tant qu'instrument de la politique énergétique et moins pour des raisons budgétaires ; ainsi, une base juridique de l'énergie reposant sur la majorité qualifiée pourrait être utilisée au lieu de la base juridique de la taxation qui requiert l'unanimité.

La souveraineté nationale est incontestée concernant la décision d'explorer et d'exploiter des ressources énergétiques nationales, ainsi que sur le rythme pour le faire. Cela n'empêche pas que l'exploitation des ressources énergétiques nationales, après avoir été décidée, relève des règles européennes (accord de licence, règles environnementales, etc.). Par exemple, tout État membre de l'UE est libre d'autoriser ou d'interdire l'exploitation de gaz de schiste, mais si l'un d'entre eux décide de le faire, il doit alors notamment respecter les règles européennes relatives à la protection de l'environnement en termes de pollution de l'eau. La question d'interdire l'exportation de ces ressources nationales, au nom de la sécurité d'approvisionnement, demeure un débat intéressant dans certains pays, bien qu'une fois exploitées, ces ressources devraient pouvoir circuler librement.

Le domaine politique national le plus sensible concernant l'énergie reste la décision sur le mix énergétique national, ce qui est plutôt surprenant dans la mesure où toutes les sources d'énergie, qu'elles soient fossiles ou renouvelables, sont d'une façon ou d'une autre encadrées par les politiques énergétiques de l'UE. Une exception semble confirmer cette règle : la question du nucléaire. Le traité Euratom, qui fait partie de l'« acquis communautaire », engage les États membres à promouvoir l'énergie nucléaire à des fins pacifiques, mais tant que les États membres qui recourent au nucléaire ou non s'affrontent pour des motifs politiques, une discussion sur le mix énergétique au niveau européen est « tuée dans l'œuf ». Ici, de nouveau, il faut être conscient de l'impact des développements transfrontaliers, tant physiques qu'économiques, qui entraînent une baisse de l'efficacité des politiques nationales sur le mix énergétique global. Si les marchés et les secteurs transfrontaliers s'intègrent et que les politiques européennes concernant les rôles des sources d'énergie se développent davantage, y compris leurs implications régionales potentielles, **une « politique nationale relative au mix énergétique » fera de moins en moins sens**. Concrètement, les flux d'électricité actuels à travers l'Europe se produisent sans tenir compte des sources d'énergie et il s'agit d'une loi physique que la loi définie par les humains ne peut changer, à moins de fermer complètement toutes les connexions électriques entre les États membres de l'UE.

37. Article 345 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne

3.2. Les marchés de vente au détail d'électricité et de gaz

Aujourd'hui, il reste à déterminer si le principe de subsidiarité mentionné ci-dessus peut et doit avoir pour effet de limiter le rôle de l'UE dans la réglementation des marchés de vente au détail de l'énergie et continuer d'en faire une question de politique nationale, d'autant plus que les marchés de vente au détail n'ont généralement pas les mêmes caractéristiques et la même importance au niveau transfrontalier que les marchés de gros, tant que les prix de vente au détail ne sont pas réglementés. En réalité, les prix réglementés prévalent à l'heure actuelle dans de nombreux États membres, ce qui a pour effet non négligeable de protéger les opérateurs historiques face aux nouveaux entrants et d'empêcher tout signal de prix permettant une utilisation plus efficace de l'énergie ou la réalisation de futurs investissements.

Figure 12 ► Vue d'ensemble des prix réglementés de l'électricité dans l'UE (en 2013)

	Households	% households with regulated price	% of households with social tariffs***	SMEs
AT	No	-	-	No
BE	Yes*	8.4%	8.4%	No
BG	Yes	100.0%	0.0%	No
CR			-	
CZ	No	-	-	No
CY	Yes	100.0%	3.4%	Yes
DK	Yes	80.0%	0.0%	No
EE	Yes	100.0%	0.0%	Yes
FI	No	-	-	No
FR	Yes	93.0%	3.9%	Yes
DE	No	-	-	No
UK	Yes**	89.8%**	0.0%**	Yes**
EL	Yes	99.9%	4.4%	Yes
HU	Yes	98.3%	0.0%	Yes
IE	No	-	-	No
IT	Yes	80.0%	3.3%	Yes
LT	Yes	100.0%	0.0%	No
LV	Yes	97.3%	9.7%	No
LU	No	-	-	No
MT	Yes	100.0%	12.4%	Yes
NL	No	-	-	No
PL	Yes	99.5%	0.0%	No
PT	Yes	90.2%	1.4%	No
RO	Yes	100.0%	13.3%	Yes
SK	Yes	100.0%	0.0%	Yes
SI	No	-	-	No
ES	Yes	59.4%	9.5%	Yes
SE	No	-	-	No

* BE: household with special needs only have regulated prices; ** UK: prices are regulated for households (90%) and SMEs in the Northern Ireland only; *** Households with social tariffs are part of the regulated segment. The definition of households with special needs varies across Member States.

Source: ACER/CEER (2013); European Commission services

Source: Asa J. Linden and all., 'Electricity Tariff Deficit', European Commission Economic Papers, n°534, octobre 2014

Il s'agit déjà en soi d'une question qui nécessite d'amender les structures nationales des prix de détail. La question est de savoir s'il suffit d'une directive européenne stipulant que tous les consommateurs doivent pouvoir choisir leur fournisseur partout dans l'UE et disposer de mesures efficaces relatives à la protection des consommateurs, aux procédures d'approvisionnement, aux mécanismes de résolution des conflits et des plaintes et aux consommateurs vulnérables. Parmi les consommateurs, les clients professionnels et les nouveaux prestataires de service tels que les agrégateurs souhaitent pouvoir agir de manière transfrontalière. La question est alors de savoir dans quelle mesure les détails sur la façon de procéder doivent être précisés

par la législation nationale et soumis à la surveillance efficace des ANR, à condition que leur indépendance soit garantie et qu'elles aient les ressources suffisantes pour le faire. Le champ d'application de la législation européenne doit être redéfini à la lumière des développements les plus récents concernant la gestion par la demande ou la flexibilité. Si les règles sont claires, cela ne signifie pas qu'en cas de conflit à la frontière dans les régions limitrophes, ce conflit ne puisse pas être géré efficacement entre les autorités nationales, voire infranationales de ces régions. De plus, si les marchés présentent des obstacles pour les nouveaux entrants (venant de l'intérieur ou de l'extérieur du pays), il faut un système d'intervention solide qui applique directement les règles de marché de l'UE et les règles générales de concurrence. En premier recours, il faut faire appel au régulateur national, puis aux tribunaux nationaux. Si une interprétation des règles de l'UE s'avère nécessaire, il faut se tourner vers la Cour européenne de justice qui peut rendre une décision préjudicielle. Il est néanmoins judicieux de comparer, suivre et examiner les bonnes pratiques des ANR et d'en tirer des enseignements. C'est désormais la tâche habituelle du Conseil des régulateurs européens de l'énergie (CEER), dont la mission consiste déjà à renforcer les droits de tous les consommateurs et à promouvoir la concurrence. De plus, l'ACER doit présenter un rapport annuel sur la mise en œuvre des règles de marché dans tous les États membres à partir des compte rendus des ANR. S'ils sont en grande partie absents du troisième paquet de mesures relatives au marché intérieur, les marchés de vente au détail demeurent un point sensible qui nécessite de plus amples discussions. Le récent document de consultation de la Commission sur l'organisation du marché et sur **une nouvelle donne pour les consommateurs d'énergie** identifie plusieurs enjeux liés aux marchés de vente au détail qui semblent nécessiter un cadre européen au sein duquel ces derniers devraient évoluer.

3.3. La production d'énergie décentralisée

L'élaboration et la mise en œuvre de politiques concernant des solutions d'approvisionnement énergétique durables, décentralisées et locales comportent toujours des éléments spécifiques au site. Les marchés de la chaleur et les services énergétiques intelligents nécessitent des solutions sur-mesure. Il s'agit de domaines relevant de la politique nationale et infranationale, soumise au cadre général et aux objectifs fixés au niveau européen, comme énoncés par le Conseil européen et transposés en des instruments contraignants, tels que la réduction des GES, la promotion des énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Par exemple, la mise en place de la tarification en temps réel afin d'accélérer l'augmentation de la part de renouvelables variables dans les systèmes et la compensation et/ou commercialisation de sources d'électricité renouvelables produites à titre individuel ou de manière collective en font partie. Au niveau de la décentralisation, des discussions devront avoir lieu sur l'équilibre à instaurer entre les segments réglementés et non-réglementés de la chaîne de valeur, notamment des enjeux relatifs à la fiabilité du système et à l'adéquation de la capacité de production. Une réglementation européenne plus spécifique n'est pas nécessaire pour renforcer le rôle des gestionnaires de réseau de distribution (GRD), conformément aux règles de marché générales de l'UE, y compris la possibilité de projets-pilotes spécifiques bien définis avec des exceptions. S'il s'agit d'enjeux transfrontaliers, une approche régionale pourrait (de nouveau) être la meilleure solution, qu'il s'agisse d'une coopération entre les autorités nationales ou infranationales.

3.4. Développement des infrastructures

Le développement, la planification, la réglementation et le financement des infrastructures énergétiques, tant au niveau des GRT que des GRD, se font généralement dans un contexte national, même si le règlement de 2013 relatif aux infrastructures prévoit des procédures et des calendriers spécifiques. Cela concerne notamment la sélection de sites, la délivrance de permis et le processus décisionnel des ANR. S'il s'agit d'enjeux transfrontaliers, ce qui est généralement le cas pour les développements concernant l'interconnexion des GRT, le cadre général de l'UE avec les ENTSO et les PIC prévaut, tandis que dans certains cas, les approches régionales sont prédominantes. Toutefois, l'expérience montre qu'il peut être plus facile de se mettre d'accord sur des enjeux transfrontaliers s'il existe une solution en cas de désaccord. Il s'agit notamment d'une compétence de l'ACER, qui pourrait être renforcée dans certains cas.

3.5. Efficacité énergétique

“ LA SOLIDARITÉ, CE N'EST PAS DU PARASITISME ”

L'efficacité énergétique, les économies d'énergie et l'intensité énergétique sont des domaines stratégiques qui représenteront toujours une partie importante de la politique énergétique nationale, même si cela ne signifie pas que les États membres ne doivent pas chercher activement à améliorer leur situation nationale. En effet, les récents débats sur l'efficacité énergétique au niveau européen ont souligné la nécessité d'agir afin de modérer la demande et de renforcer ainsi la sécurité d'approvisionnement de chaque État membre et de l'UE dans son ensemble. Appliquer un esprit de solidarité à cette action signifie que s'il faut compter sur ses voisins en cas de pénurie, cela suppose de ne pas se contenter de ses propres obligations. **La solidarité, ce n'est pas du parasitisme** (*free-riding*). A cet égard, le niveau d'efficacité énergétique au sein de l'UE varie considérablement et nécessite que chaque État membre prenne ce sujet au sérieux. Les États membres ont tous des approches différentes, en fonction des différentes structures de leur demande d'énergie. Des objectifs quantitatifs sont parfois utilisés en tant qu'objectifs politiques, avec des calculs statistiques et des interprétations qui sont loin d'être harmonisés au niveau européen. La demande globale d'énergie ou les objectifs d'efficacité énergétique au niveau national restent difficiles à contrôler et à évaluer, et cette raison est trop souvent invoquée pour refuser toute discipline européenne commune. Des approches nationales pourraient être efficaces, si l'intensité énergétique ou la productivité énergétique était utilisée comme indicateur pertinent, en incluant même des éléments transfrontaliers.

Le marché intérieur en tant que principal paradigme justifie la mise en place de normes harmonisées en matière d'efficacité énergétique pour toute sorte d'appareils commercialisables au niveau de l'UE. Le modèle d'écoconception³⁸ en est un exemple réussi. Par contraste, les maisons, les appartements et toute autre sorte de biens immobiliers et d'actifs immobilisés, les installations industrielles, même quand elles produisent de la vapeur et de l'électricité ou transforment des carburants, ont besoin de normes. La définition des normes et des politiques d'efficacité énergétique dans ces domaines semble plus efficace si elle est faite au niveau national. Toutefois, il est important de définir des indicateurs de la performance énergétique des bâtiments au niveau européen, comme cela a été décidé en 2010³⁹, non seulement pour améliorer la qualité des matériaux de construction à l'échelle de l'UE, mais également pour que tout le monde soit conscient de l'importance de bâtiments économes en énergie, sachant que les bâtiments représentent plus de 40 % de la consommation énergétique de l'UE. Il est également judicieux d'instaurer, au niveau de l'UE, un processus de partage des informations et des bonnes pratiques, qui peut aider les capitales nationales à faire les bons choix. Ces dernières années, l'UE a été particulièrement active pour trouver de nouveaux moyens financiers et accélérer ainsi le processus de modernisation des bâtiments et l'utilisation efficace des ressources. Des fonds structurels, des fonds spéciaux et des fonds de la BEI sont de plus en plus utilisés à cet effet.

L'efficacité énergétique devrait également faire partie du programme examiné au niveau d'Interreg, notamment dans le cadre de la Convention des Maires et des projets de villes intelligentes. Étant donné que la société civile en général et toutes sortes de communautés et coopératives locales sont directement impliquées dans la production décentralisée d'énergie, l'élaboration et la gouvernance des politiques seront de plus en plus importantes. Ce processus, qui pourrait entraîner une évolution radicale des modèles économiques prédominants dans le secteur de l'énergie, est donc conforme à la transformation fondamentale de ce dernier, qui constitue également un objectif stratégique de l'Union de l'énergie. Il est donc important de suivre et d'évaluer ces développements au niveau européen de manière rigoureuse et efficace, ce qui pourrait se faire dans le cadre d'un service européen indépendant d'information sur l'énergie, comme évoqué précédemment.

3.6. Les échelons interrégionaux infranationaux

Au niveau infranational de nombreuses autorités locales souhaitent aussi définir leur propre programme de durabilité. Certaines autorités locales coopèrent également dans un contexte transfrontalier, où les frontières ne sont pas des barrières géographiques concrètes. Certaines instances de coopération sont célèbres : la région

38. Union Européenne, Directive 2009/125/CE établissant un cadre pour la fixation d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits liés à l'énergie

39. Union Européenne, Directive 2010/31/UE sur la performance énergétique des bâtiments

DE/NL/B autour de Maastricht, la région FR/DE d'Alsace-Rhin, la région NL/DE d'Eems, etc. La définition et la mise en place de programme dans ces régions dépendent des instruments nationaux respectifs et de leur possible développement à l'échelon régional. Les échelons interrégionaux infranationaux pourraient nécessiter des solutions et des approches sur-mesure. Des échanges d'informations et de bonnes pratiques devraient avoir lieu. La plateforme existante de la Convention des Maires en est un exemple, mais d'autres pourraient voir également le jour. La Commission européenne pourrait faciliter ces échanges, voire aider et promouvoir des solutions transfrontalières interrégionales infranationales spécifiques et détaillées, en incluant des zones franches pilotes si nécessaire. Il pourrait notamment s'agir de projets spécifiques aux renouvelables, d'infrastructures en matière d'économies d'énergie et de réseaux de froid/chauffage, de fonds spéciaux, de modèles de gestion et de gouvernance, y compris pour les projets entre GRD. C'est précisément l'objectif de la politique de développement régional de l'UE qui prévoit plusieurs instruments, notamment financiers, afin de stimuler cette coopération interrégionale.

CONCLUSION

“ COMBINER LES FORCES
DE TOUS LES ÉTATS MEMBRES
EST LE MEILLEUR MOYEN
D'ATTÉNUER LES FAIBLESSES
DE CHACUN ET DE LES
RENFORCER TOUS ”

Le secteur de l'énergie évolue vite, avec une nouvelle définition des rôles de tous les acteurs et tout particulièrement des consommateurs, et avec le développement technologique sous la forme de nouvelles sources d'énergie et d'appareils intelligents.

L'ancien paradigme d'un fournisseur dirigeant l'ensemble de la chaîne d'approvisionnement jusqu'au client est remplacé par une multiplication de fournisseurs, de gestionnaires d'infrastructure aux niveaux multinational, national et régional et de clients qui deviennent également des producteurs.

Entre la centralisation et la décentralisation de la production, de nouveaux acteurs arrivent sur le marché pour fournir de nouveaux services et utiliser au mieux l'énergie.

Faire concorder l'offre et la demande en temps réel demeure la règle, mais le processus évolue.

La sécurité d'approvisionnement n'est plus un concept national étroit justifiant toute sorte de mesures à court terme et niant la réalité européenne qui est celle de l'interdépendance, comme l'illustre l'augmentation des flux transfrontaliers d'électricité et de gaz.

De plus, **combiner les forces de tous les États membres est le meilleur moyen d'atténuer les faiblesses de chacun et de les renforcer tous**. C'est à ce niveau que les citoyens peuvent espérer que le mot « solidarité » prenne tout son sens.

Enfin, les objectifs climatiques qui sont communs à tous contraignent davantage le secteur de l'énergie, qui doit faire face à sa modernisation et à des objectifs fixés au plus haut niveau. Ces changements et contraintes présentent également de nombreuses opportunités pour l'économie.

Plus que jamais, le rôle de chaque échelon (européen, national, régional et local) est examiné pour évaluer la façon la plus efficace de réglementer et d'accompagner le processus de modernisation du secteur de l'énergie avec une politique climatique axée sur l'avenir.

Ce policy paper a examiné les divers éléments à prendre en compte, à la lumière de l'évolution de la politique énergétique et climatique de l'UE au cours des dix dernières années, et a analysé les tendances les plus récentes telles qu'elles sont énoncées dans le cadre du projet d'Union de l'énergie lancé par la Commission européenne en février 2015.

Il s'est notamment inspiré des nombreuses initiatives menées en 2015 par des groupes d'États membres, avec ou sans la participation de la Commission, pour examiner des enjeux communs, généralement dans le domaine du développement des infrastructures régionales et transfrontalières, voire dans le domaine plus controversé de la définition de la politique énergétique, y compris du mix énergétique. On ne peut que se féliciter de ces initiatives qui témoignent de la nouvelle volonté des États membres d'agir ensemble et de partager des solutions communes à des problèmes communs. Ces initiatives doivent respecter les règles européennes, mais il ne faut pas les empêcher d'aller au-delà des règles existantes et de concevoir et tester de nouvelles solutions, à condition qu'elles restent conformes au cadre européen. Par exemple, définir des méthodologies communes pour l'évaluation de l'adéquation de la capacité de production ou de l'efficacité énergétique ne peut qu'être bénéfique pour tous les autres États membres. Des accords intergouvernementaux pourraient servir de pilotes en vue de renforcer l'intégration des politiques énergétiques et devenir des modèles pour de futures règles contraignantes de l'UE, s'ils s'avèrent utiles. La méthode communautaire, dans le cadre de laquelle la Commission, les États membres (par le biais du Conseil) et le Parlement européen jouent un rôle essentiel, doit bien évidemment rester la règle pour définir la législation au niveau européen.

L'articulation des échelons européen, régional, national et local dans le domaine de l'énergie est une entreprise essentielle qui nécessite que les bons canaux d'information entre ces échelons soient utilisés afin de garantir le meilleur échange possible d'informations et des mesures se renforçant mutuellement. L'UE doit créer un cadre réglementaire cohérent, définir le contexte dans lequel les échelons régional, national et local peuvent mettre en œuvre les politiques et les mesures les plus adaptées selon leurs spécificités.

La réalisation de nos objectifs en matière d'énergie et de climat, qui sont désormais fixés par le Conseil européen, nécessite la mobilisation de toutes les autorités politiques et de tous les acteurs, y compris les citoyens/consommateurs. Ce défi est aussi stimulant qu'il est immense et important. Il est plus que jamais temps d'œuvrer tous ensemble dans la même direction, de façon pragmatique et efficace.

Sur les mêmes thèmes...

NÉGOCIATIONS CLIMAT 2015 : ACCÉLÉRER OU FREINER LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE ?

Thomas Pellerin-Carlin et Jean-Arnold Vinois, Policy paper No 142, Institut Jacques Delors, septembre 2015

LES MÉCANISMES DE CAPACITÉ DANS L'UE : UNE NATIONALISATION DE LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE ?

Jekaterina Grigorjeva, Policy paper No 134, Institut Jacques Delors, mai 2015

DE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE À L'UNION DE L'ÉNERGIE - UNE NOUVELLE PROPOSITION POLITIQUE

Sami Andoura et Jean-Arnold Vinois, Études & Rapports No 107, Institut Jacques Delors, janvier 2015

BILAN DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE ALLEMANDE DANS UN CONTEXTE EUROPÉEN

Philipp Offenbergh, Policy Paper No 116, Notre Europe - Institut Jacques Delors, août 2014

QUEL NOUVEAU PAQUET ÉNERGIE-CLIMAT POUR L'UE ?

Sami Andoura et Stefan Bössner, Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors, mars 2014

LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE : DE L'INDÉPENDANCE À L'INTERDÉPENDANCE

Sami Andoura et Jacques Delors, Studies & Reports No 99, Notre Europe - Institut Jacques Delors, juillet 2013

TRANSITIONS ÉNERGÉTIQUES ET DIALOGUES CITOYENS : PERSPECTIVES NATIONALES ET EUROPÉENNES

Jacques Delors, Tribune, Notre Europe - Institut Jacques Delors, mai 2013

LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE À L'HORIZON 2050: UN DÉFI MULTIPLE POUR L'EUROPE

Sami Andoura et Clémentine d'Oultremont, Policy Paper, Notre Europe - Institut Jacques Delors, mai 2013

Directeur de la publication: Yves Bertoncini • La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source • Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) • L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution • Traduction: Charlotte Laigle • © Institut Jacques Delors