

Cycles de séminaires en coopération entre Sciences Po – CERI et EDF R&D

Géopolitique de l'énergie

Séminaire 3 : The EU's Energy Policy after the October Summit: Energy Union and Climate Targets revisited

M. Severin Fischer, Chercheur, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

20 novembre 2014
Synthèse¹

1. Un changement de paradigme

L'accord sur les objectifs 3x20 de 2007 a marqué le début d'une politique climatique et énergétique à l'échelle européenne. Cette décision a été influencée par trois facteurs principaux :

- après l'échec du vote sur la constitution européenne, l'Union Européenne devait démontrer sa capacité d'action,
- la perspective du Sommet de Copenhague incitait l'UE à élaborer un cadre robuste,
- les Etats Membres se déclaraient prêts à abandonner une partie de leur souveraineté et à travailler ensemble sur la thématique « durable ».

Cette dimension durable a été au cœur de la politique intégrée climat-énergie et a probablement constitué une « ambiguïté constructive » pour aboutir aux conclusions du Conseil en 2007. Les nouveaux Etats membres, sceptiques sur cette approche, l'ont, néanmoins, soutenue, attirés par la perspective d'une sécurité énergétique européenne accrue. En contrepartie ils ont accepté un objectif ambitieux peu susceptible de transformer fondamentalement le système national.

2. Pourquoi ce changement de paradigme en 2014 ?

D'abord, les négociations internationales n'ont pas tenu leurs promesses et personne ne s'est vraiment intéressé aux objectifs européens. Ensuite, la crise a contraint les Etats membres à réduire leur système de soutien financier aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique. Enfin, les Etats membres ont été déçus par « l'ambiguïté constructive ». En effet, la crise du gaz à l'Est en 2009 a révélé que la sécurité énergétique européenne était loin d'être garantie. Les nouveaux Etats membres se sont montrés de plus en plus réticents à s'engager sur la politique climatique et énergétique sans contrepartie sur le champ de la sécurité énergétique.

¹ Le contenu de ce document n'engage que la responsabilité de son auteur.

Les réalisations ne sont cependant pas négligeables bien qu'elles soient contrastées. Par rapport aux objectifs 3x20 :

- l'Union Européenne est en avance sur l'objectif contraignant de 20% de réduction de gaz à effet de serre mais la crise et le ralentissement de la demande y sont pour beaucoup ;
- Les résultats sont davantage mitigés pour l'objectif de 20% d'énergies renouvelables, également contraignant : les Etats membres volontaristes n'ont pas eu besoin de la directive européenne pour encourager le déploiement des ENR. En revanche, la directive a eu peu d'effets sur les Etats membres qui n'avaient pas d'intérêts intrinsèques à développer ce secteur ;
- L'objectif de 20% d'efficacité énergétique fixé à titre indicatif n'est pas respecté.

3. Le processus de décision pour 2030

Sur cette base, l'Union Européenne a proposé de nouveaux objectifs pour 2030 :

- La réduction des gaz à effet de serre est fixée à 40% pour 2030 et reste un objectif contraignant, accepté par tous.
- En revanche, le développement des énergies renouvelables devient un objectif indicatif pour les Etats mais contraignant au niveau européen.
- Initialement la proposition ne contenait aucun objectif pour l'efficacité énergétique. La nouvelle Commission Européenne a pourtant décidé de fixer un nouvel objectif indicatif de 30% pour l'efficacité énergétique.
- Enfin, la proposition prévoit un nouveau mécanisme de gouvernance selon lequel les Etats membres devront produire des plans d'action qui seront soumis à la Commission qui les validera.

Ces nouveaux objectifs révèlent une division croissante entre les Etats membres et une forme de régionalisation de la question climatique, les Etats membres à l'Est y étant moins favorables que les Etats membres de l'Ouest et le Royaume Uni oscillant entre les uns et les autres selon les thématiques. Les nouveaux Etats membres se sont même organisés à l'échelle régionale afin de faire entendre leurs intérêts communs. Conserver l'objectif climatique comme seul objectif contraignant permet aux Etats de conserver flexibilité et souveraineté nationale sur le thème de l'énergie.

Un frein au processus tient au choix de l'intergouvernementalisme. Ce mécanisme requiert l'unanimité et donne un droit de veto à chaque Etat membre. Il permet ainsi aux pays les moins avancés et les moins impliqués sur le sujet de freiner le processus de décision.

4. Les objectifs pour 2030 et réactions

Le nouveau paquet climat énergie pour 2030 a donc été décidé en 2014 et fixe les objectifs suivants :

- 40% de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, objectif contraignant,
- 27% d'énergies renouvelables, objectif contraignant au seul niveau européen,
- 20% d'efficacité énergétique, à titre indicatif.
- Une coalition composée de l'Espagne, du Portugal et des Etats Baltes a permis d'ajouter un objectif contraignant de 15% d'interconnexion dans le secteur électrique.

Le scepticisme domine néanmoins quant à la capacité de l'Union Européenne à respecter ses engagements pour au moins trois raisons :

- en raison de l'effet de « l'ambiguïté constructive » : les conclusions du Conseil se devaient de satisfaire l'électorat domestique. Aussi pour les Etats membres de l'Ouest était-il important de conserver trois objectifs pour montrer que l'UE ne reculait pas sur ce sujet. En outre ils interprètent la « clause de révision » introduite comme une possibilité de réviser les objectifs à la hausse à l'issue de la conférence Climat de Paris. A l'inverse, les Etats membres de l'Est estiment que disposer du seul objectif climatique suffit. D'abord parce qu'il est contraignant, ensuite parce qu'il permet de poursuivre la même trajectoire nationale puisqu'avec peu d'efforts, cet objectif est atteignable. Les Etats membres de l'Est de l'Europe, quant à eux, considèrent que la « clause de révision » permet de revoir les propositions à la baisse après la conférence de Paris si les objectifs s'avèrent trop ambitieux par rapport au reste du monde.
- Parce que l'instrument majeur du processus de décision repose sur l'intergouvernementalisme. Or ce mécanisme nécessite d'obtenir l'aval des pays les moins avancés et menace les ambitions européennes. De plus en plus les décisions dans ce domaine sont prises au niveau du Conseil qui devient un décideur incontournable, la Commission et le Parlement devenant les perdants de ce système.
- Parce que le processus révèle une fragmentation, une forme de régionalisme et une transformation à deux vitesses du modèle énergétique et climatique. Le creusement des écarts au sein de l'UE repose sur trois mesures clés. L'Ouest doit verser une compensation financière à l'Est dans le cadre du mécanisme communautaire d'échange de quotas d'émissions (EU ETS) ; le secteur électrique des pays de l'Est continue à être dispensé d'entrer dans le système EU ETS ; les orientations européennes auront à l'avenir moins d'impact sur la politique nationale dans la mesure où les Etats membres peuvent conserver des trajectoires flexibles. Il pourrait en résulter des processus de transformation des systèmes énergétiques à deux vitesses.

5. Les prochaines étapes

Le mécanisme d'échanges de quotas d'émission doit être restructuré pour la prochaine période 2021-2030 pour qu'il soit plus efficace, mais la Pologne y est opposée.

Les émissions des secteurs du transport, du chauffage ou de l'agriculture relèvent du seul contrôle national alors que les autres industries européennes sont soumises au principe européen des quotas d'émission. Or, les objectifs de 2030 imposent aux Etats membres de réduire leurs émissions de 30%, ce qui représente un effort qui pourrait s'avérer insurmontable.

Les mécanismes de gouvernance doivent être revus : quels sont les engagements concrets des Etats membres ? Comment rendre les objectifs contraignants ? Assiste-t-on à une transition vers une forme de méthode ouverte de coordination ? Quel sera le rôle des approches régionales ?

L'union énergétique européenne est souhaitée par Donald Tusk, président du Conseil européen mais ne fait l'objet d'aucun accord à ce jour. Il s'agit d'un sujet clé pour le gouvernement polonais mais les Etats membres s'intéressent à ce nouveau concept pour dissimuler en réalité un processus de renationalisation de la politique énergétique.

6. L'impact de ce nouveau cadre européen pour les politiques nationales

La politique européenne peut être évaluée à l'aune de deux points de vue contradictoires. D'un côté, le nouveau paquet climat énergie 2030 offre plus de liberté et de marge de manœuvre aux Etats nationaux pour déterminer leurs propres orientations. De l'autre, il restreint le soutien européen pour les pays les plus avancés comme l'Allemagne, l'écart se creusant entre l'Allemagne et l'Europe sur le rythme de la transformation. En outre l'objectif de réduction de GES de 80-95% à l'horizon 2050 ne figure plus dans les conclusions du Conseil. Or la dissolution des objectifs rend la vision à long terme plus floue. De ce fait, plutôt que penser l'énergie au niveau européen, les Etats membres tendent à l'inscrire dans des relations bilatérales ou régionalistes.

Discussion

- Quel est le rôle de la Pologne dans la politique énergétique européenne ?
- Quelles sont les conditions pour l'émergence d'un leadership franco-allemand ?
- Dans quelle mesure peut-on atteindre l'objectif contraignant ?
- Comment atteindre cet objectif alors qu'il n'y a pas de discussion sur le cadre financier ?
- Quelles sont les conséquences de la détérioration des relations russo-allemandes ?
- Quel est l'avenir du gazoduc South Stream ?
- Comment l'Allemagne peut-elle accepter des fortes réductions de GES alors que ses émissions augmentent ?
- Quelles sont les attentes pour la COP21 ?