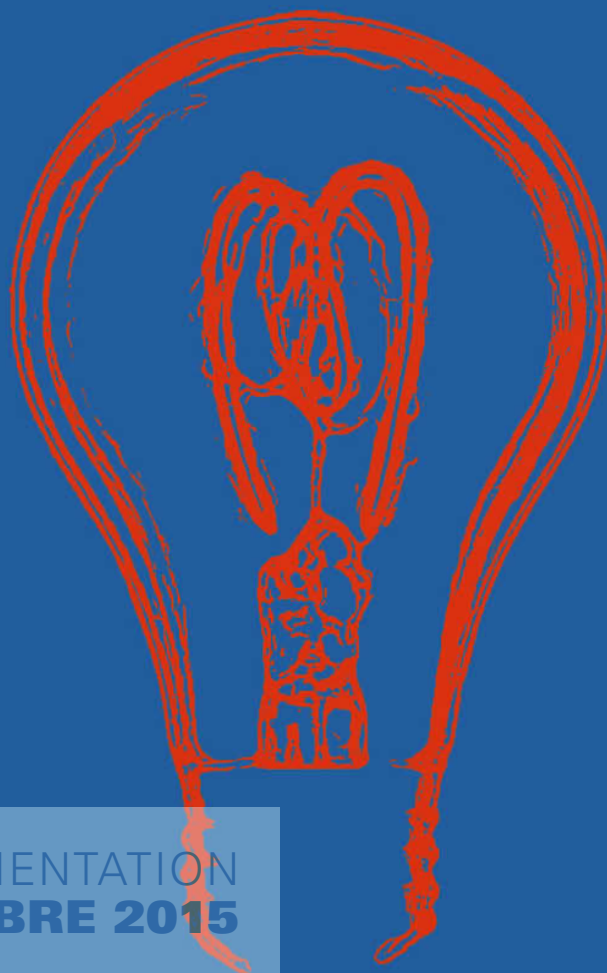


LES ÉNERGIES FOSSILES: UN BRILLANT AVENIR AU SEIN DE L'UE?

FABIAN HÜBNER



INTRODUCTION

Les objectifs climatiques de l'Union européenne (UE) pour le sommet mondial à Paris (COP21) sont présentés selon la perspective des différents acteurs tantôt comme faibles, tantôt comme un mandat de négociation ambitieux pour l'adoption d'un traité mondial sur le climat. Un régime international de protection du climat en conjonction avec des programmes ou lois nationaux de protection du climat doit empêcher un changement climatique incontrôlable. L'espoir d'une politique globale sur le climat servant de cadre de référence, à laquelle se soumettraient tous les domaines politiques et leurs acteurs les plus puissants, engage l'UE vis-à-vis de la revendication de l'intervention internationale des marchés afin de résoudre la crise écologique mondiale. Les mécanismes de marché correspondants doivent apporter une contribution nette à la réduction des GES.¹ La compétition à l'intérieur de ce cadre de référence réduit la protection du climat à de la comptabilité carbone entre les différents États et domaines politiques.

La narration climatique hégémonique dans l'UE met en avant le rôle pionnier de l'union des États, qui s'est fixé un objectif interne européen contraignant de réduction des GES de 40% d'ici 2030 comparé au niveau de 1990. Les associations écologiques adoptent une perspective critique dans cette histoire, en pointant du doigt le manque d'ambition politique climatique, mais sans pour autant remettre fondamentalement en question le cadre de référence de la politique climatique de l'UE. Un des problèmes principaux est l'écart entre les réductions de GES nécessaires et les réductions planifiées afin d'empêcher un changement climatique incontrôlable dans la future mise en œuvre de la politique climatique de l'UE.²

Celle-ci dépend en grosse partie des conditions du marché du commerce des émissions de l'UE et ainsi aussi des conditions du marché pour les énergies fossiles nucléaires ou renouvelables dans le marché commun de l'énergie. Par opposition à cet exercice de calcul de différents scénarios de protection du climat, qui définit la perception officielle du rôle de l'UE, ce document d'orientation se focalise sur les instruments politiques de la politique énergétique de l'UE qui s'opposent à une transformation socio-écologique.

L'Union européenne de l'énergie en tant que vision pour la création d'un cadre global cohérent doit rassembler les domaines centraux de la politique du climat et de celle de l'énergie, et ainsi, du moins en apparence, renforcer des mesures et des objectifs cohérents à atteindre pour tous les États membres de l'UE. Une problématique centrale est celle de la finalisation d'un marché énergétique intégré pour une décarbonisation rentable de la distribution d'énergie, ainsi que l'expansion des capacités de transmission dans le secteur de l'électricité et du gaz pour relier les marchés des États membres. Parmi les mesures concrètes pour sauvegarder la sécurité de la distribution, citons le but d'atteindre des capacités de transmission transfrontalière à hauteur de 10% des capacités de production d'électricité de l'UE avant 2020.

Dans ce contexte, ce document d'orientation a pour but de saisir le mandat de négociation officiel de l'UE dans certains domaines choisis et de comparer ceux-ci avec les instruments politiques utilisés et les plans pour une Union européenne de l'énergie, dans le domaine de la politique énergétique de l'UE qui joue un rôle clé dans les combats sociaux-écologiques contre de fausses solutions pour le changement climatique.

1 Secrétariat général du Conseil (18 septembre 2015): 6.

2 Cf. CAN Europe (2015): Gigatonne Gap in the EU pledge for Paris Climate Summit.

LE MANDAT DE NÉGOCIATION POUR PARIS (COP21)

L'espoir qu'un accord légalement contraignant de protection du climat voie le jour à Paris réunit les acteurs hégémoniques qui prônent un rôle pionnier de l'UE dans la politique climatique internationale. Mais l'on s'attend aussi à ce que cet accord ne suffira pas à empêcher un changement climatique incontrôlable.³ Le mandat de négociation de l'UE prévoit comme solution à cet écart mondial dans les réductions des GES la vérification des efforts mondiaux de protection du climat consentis par tous les signataires de l'accord tous les 5 ans. Pourtant, l'UE s'est jusque-là refusé à intégrer ce mécanisme dans les efforts européens de protection du climat. Selon le point de vue, l'objectif climatique contraignant de l'UE de 40% de réduction européenne interne des GES d'ici 2030 comparé au niveau de 1990 est perçu soit comme un objectif précurseur, soit comme engagement insuffisant en vue des négociations internationales sur le climat.

Dans la vision présentée par l'UE dans son mandat de négociation, la revendication est mise en avant que tous les partenaires de la convention-cadre sur le climat doivent appliquer des transformations dans une perspective à long terme en vue d'une neutralité climatique globale et durable. Cela signifie que les émissions de GES ne

doivent pas être bloquées ni même évitées à leur source, mais doivent être égalisées par des mécanismes de compensation. Un des instruments principaux que requiert l'UE pour cette vision est l'intervention internationale des marchés pour une décarbonisation rentable de l'économie, qui apporterait avec eux une contribution nette aux efforts globaux de réduction des GES.⁴ Pour l'intervention internationale des marchés, la Conférence de Paris doit adopter un programme de travail pour développer des règles, modalités et procédures plus étendues. Pour l'accroissement des efforts de protection du climat, des mécanismes de marché fonctionnels doivent être disponibles.⁵ Le potentiel d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique pour l'accroissement des efforts de protection du climat n'est évoqué au contraire que dans le cadre du renforcement des objectifs globaux pour la période allant jusqu'à 2020,⁶ non considéré pour la perspective durable d'une transformation socio-écologique – de même que le potentiel d'économie d'énergie dans son ensemble. Comparer ces aspects choisis du mandat de négociation de l'UE avec la formulation et la mise en oeuvre politiques dans l'UE conduit inmanquablement au débat actuel sur l'Union de l'énergie et son noyau, le marché commun de l'énergie.

3 Cf. Climate Action Tracker (2015): Tracking INDCs [<http://climateactiontracker.org/indcs.html>].

4 Secrétariat général du Conseil (18 septembre 2015): 6.

5 Ibid.: 8.

6 Ibid.

LE DÉBAT ACTUEL SUR L'UNION DE L'ÉNERGIE

L'idée de l'Union européenne de l'énergie se base sur la communauté énergétique, une organisation internationale qui fut créée en 2005 pour donner un cadre juridique contraignant à l'élargissement du marché commun de l'énergie de l'UE à l'Europe du Sud-Est et la région de la Mer Noire.⁷ En 2010 déjà, Jerzy Buzek, à l'époque président du Parlement de l'UE, et Jaques Delors, ancien président de la Commission européenne, demandaient une «Communauté énergétique européenne» avec l'inclusion des États membres de l'Europe centrale et de l'Est dans un système commun de sécurité de la distribution sur une nouvelle base de droit primaire. La proposition a toutefois suscité peu d'intérêt. Ce n'est que lorsqu'un article du ministre-président polonais de l'époque et actuel président du Conseil Donald Tusk fut publié dans le Financial Times que cette idée a éveillé de l'intérêt, avec l'escalade de la guerre en Ukraine et le souci de la dépendance de l'UE vis-à-vis de l'importation de gaz russe. En plus, D. Tusk demandait la pleine exploitation des énergies fossiles domestiques, y compris le charbon et le gaz de schiste, afin de ramener le «projet européen à ses racines», à savoir les énergies fossiles-nucléaires.⁸

L'actuel président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, déclara lors de son investiture en novembre 2014 que ce projet faisait partie de ses cinq priorités principales.⁹ Auparavant déjà, le Conseil européen avait fixé l'Union de l'énergie comme un des cinq points de son agenda stratégique¹⁰ et défini les cinq priorités: la sécurité énergétique, la pleine intégration du marché européen de l'énergie; l'efficacité énergétique; la décarbonisation de l'économie; la recherche, l'innovation et la compétitivité.¹¹ De plus,

le Conseil demandait «la mise au point d'un système de gouvernance fiable et transparent pour contribuer à ce que l'UE atteigne les objectifs de sa politique énergétique».¹² La Commission européenne associe ces objectifs politiques énergétiques d'une «politique énergétique durable, compétitive et sûre» à une communautarisation plus forte des politiques énergétiques des États membres, afin d'abandonner un «système fragmenté, caractérisé par l'absence de coordination des politiques nationales, les entraves au marché et les îlots énergétiques».¹³

Jusqu'ici, l'Union européenne de l'énergie n'est rien de plus qu'une vision couchée sur papier par la Commission européenne, qui fera à l'avenir des propositions individuelles en vue de sa mise en œuvre.¹⁴ Les initiatives visées vont de mesures volontaires jusqu'à des actes législatifs contraignants et sont basées sur la législation déjà existante de la politique climatique et énergétique de l'UE. L'acquis communautaire de l'UE dans le domaine de la politique énergétique est imprégné du conflit de direction entre la coordination et la communautarisation de la politique énergétique de l'UE, et place les objectifs de politique énergétique de l'UE entre des aspects partiellement contradictoires de régulation de la concurrence et des aspects de politique climatique dans le discours fossile en faveur de la sécurité d'approvisionnement de l'énergie.

Dans les initiatives annoncées pour l'Union de l'énergie, l'annonce d'une proposition pour une architecture de marché de l'électricité dans l'UE mérite une attention particulière, car celle-ci influe directement sur les conditions du marché pour le fossile-nucléaire ou les énergies renouvelables.

7 Cf. <https://www.energy-community.org>

8 Cf. <http://on.ft.com/1YgF7P2>

9 Cf. Juncker, Jean-Claude (2014): Mes priorités (<http://juncker.epp.eu/node/151>)

10 Cf. Secrétariat général du Conseil (26/27 juin 2014): Annexe I.

11 Cf. Secrétariat général du Conseil (19/20 mars 2015): 1.

12 Secrétariat général du Conseil (24 septembre 2014): p. 9.

13 COM(2015) 80 final: 2.

14 Cf. COM(2015) 80

UNE ARCHITECTURE FUTURE DE MARCHÉ DE L'ÉLECTRICITÉ DANS L'UE ENTRE PROTECTION DU CLIMAT, SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT DE L'ÉNERGIE ET COMPÉTITIVITÉ

La proposition pour une Union européenne de l'énergie prévoit une «proposition législative pour la transformation du marché de l'électricité et pour relier le commerce de gros et le marché du client final» dans le domaine du marché de l'électricité pour 2016. Les prix pour le client final doivent évoluer de façon analogue à ceux du commerce de gros, et les États membres doivent «dresser une feuille de route pour la suppression progressive de l'ensemble des prix réglementés». ¹⁵ Les États membres doivent protéger les consommateurs particulièrement vulnérables de la pauvreté énergétique «intervenant de préférence par la voie du régime général de protection sociale». D'autres mesures contre la pauvreté énergétique peuvent être présentées «sous la forme d'un tarif de solidarité ou d'une remise sur les factures énergétiques». La hausse de la pauvreté énergétique par la réduction annoncée de la régulation des prix ne peut cependant pas être endiguée par ces autres mécanismes.

La promotion de la production d'énergies renouvelables doit se faire en accord avec les lignes directrices pour les subventions étatiques pour la protection de l'environnement et l'énergie, à travers des mécanismes basés sur les marchés, entre autres avec les devoirs d'amortissement et de commercialisation, ¹⁶ qui se retrouvent à la charge des énergies des citoyens.

Dans le domaine de l'efficacité énergétique, le principe de «l'efficacité énergétique d'abord» («energy efficiency first») doit prévaloir et celle-ci doit être considérée comme «source d'énergie [...], dont la valeur correspond à l'énergie économisée» ¹⁷ à part entière. Dans le contexte des objectifs non contraignants fixés par l'UE dans le domaine de l'efficacité énergétique, la mise en œuvre de ce principe semble cependant douteuse et sera d'abord soumise au test de la réalité lors de la révision de la directive Efficacité énergétique en 2016.

Dans le domaine de la sécurité d'approvisionnement de l'énergie, la Commission européenne vise la révision du décret sur les mesures pour l'approvisionnement sûr en gaz naturel, ainsi que le développement d'une stratégie pour le gaz naturel liquide et son stockage, l'achat en commun de gaz se trouvant au premier plan. Un autre point central du marché de l'électricité réside dans la demande de relever l'objectif actuel visant à augmenter le

degré de connexion du réseau électrique de chaque État membre au moins jusqu'à 10% d'ici 2020 et jusqu'à 15% d'ici 2030 de ses capacités de production d'électricité. Le danger associé est que la meilleure connexion du réseau électrique soit la plus utilisée par les entreprises qui veulent exporter de l'électricité nucléaire ou produite grâce au charbon. Les objectifs doivent être réalisés par le biais du financement de projets d'intérêt commun (appelés projets PCI), avec des mesures d'infrastructures énergétiques. Selon l'estimation de la Commission européenne, d'ici 2020, environ 200 milliards d'euros seront nécessaires pour ce faire, dont environ 105 milliards d'euros pour des projets d'électricité y compris 35 milliards d'euros pour des interconnexions afin d'atteindre ces objectifs. De plus, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) doit surveiller l'Union de l'énergie. Leurs prérogatives et l'indépendance doivent être étendues de façon significative, pour pouvoir «traiter toutes les questions transfrontalières qui doivent être réglées pour mettre en place un marché intérieur homogène». ¹⁸ De plus, une intégration plus forte des réseaux des gestionnaires de réseaux de transport (ENTSO-E/G) doit être mise en œuvre.

Dans le domaine de la décarbonisation, à côté de la réforme déjà planifiée de la directive sur le commerce de l'énergie et de l'introduction d'une soi-disant réserve de stabilité des marchés dans le commerce d'émissions, le thème central sera la création des structures de gouvernance des objectifs pour le climat et l'énergie d'ici 2030. Puisque l'objectif pour les énergies renouvelables ne doit pas être contraignant au niveau des États membres, mais seulement au niveau de l'Europe, une solide vérification des contraintes que s'imposent volontairement les États membres sera nécessaire.

Dans le domaine de la recherche, la Commission européenne souhaiterait actualiser le plan stratégique pour les technologies énergétiques (Plan SET) et définir un agenda pour la recherche et l'innovation à faire circuler. Le concept global est basé sur le programme-cadre de l'UE pour la recherche et l'innovation *Horizon 2020*. En plus de quatre priorités centrales, des projets de recherche contestés sont promus, sur la séparation et le stockage du carbone (CCS) et la séparation et l'utilisation du carbone (CCU) ainsi que des projets de recherche nucléaires comme la poursuite des études sur le réacteur à fusion ITER.

¹⁵ KOM(2015) 80: 14.

¹⁶ *ibid.*: 3.

¹⁷ *Ibid.*: 14.

¹⁸ COM(2015) 80: 11.

CONCLUSIONS

Le mandat de négociation de l'UE pour la Conférence mondiale sur le climat à Paris (COP21) met en évidence que l'UE voit la protection internationale du climat comme une chance pour l'expansion des marchés et la mise en oeuvre de mécanismes de marché. Ceux-ci ont un rôle central depuis longtemps dans la politique climatique européenne et ses différents secteurs ainsi que dans la politique énergétique. Selon la logique des marchés, peu importe pour le climat où, dans quel pays ou domaine politique les GES sont émis, à partir du moment où ils sont commercialisables sous formes de droits, certificats, ou bons d'émission et où ils peuvent être compensés. Cette logique empêche une transformation socio-écologique de l'économie, qui demande à réduire ou éviter les GES à la source d'émission, et ainsi à développer une stratégie dans le domaine de l'industrie énergétique pour un plein approvisionnement avec les énergies renouvelables. En même temps, les entreprises de l'industrie énergétique et des industries intensives en énergie profitent de la révision générale des systèmes fossiles d'énergie européens, par exemple dans le cadre du commerce d'émissions de l'UE, avec des sommes à des dizaines de milliards tandis que le consommateur subventionne cette aubaine pour les entreprises.

Dans le contexte de ses antécédents, la proposition de la Commission européenne pour une Union européenne de l'énergie peut être entendue comme une tentative de contrer la renationalisation de la politique énergétique et climatique et d'accroître le conflit politique européen fondamental entre les Européens du nord et de l'ouest, qui veulent forcer une transformation de leurs systèmes d'énergie, et les Européens du centre et de l'est, qui sont fixés sur la conservation des structures nationales de la combinaison d'énergies fossiles.¹⁹ À partir de la stratégie-cadre sciemment formulée de manière complète et ambiguë, les gouvernements des États membres cherchent à tirer profit de l'Union européenne de l'énergie pour leurs positions de politique énergétique et climatique, et camouflent ainsi les conflits d'intérêts profonds dans la politique énergétique et climatique de l'UE.²⁰

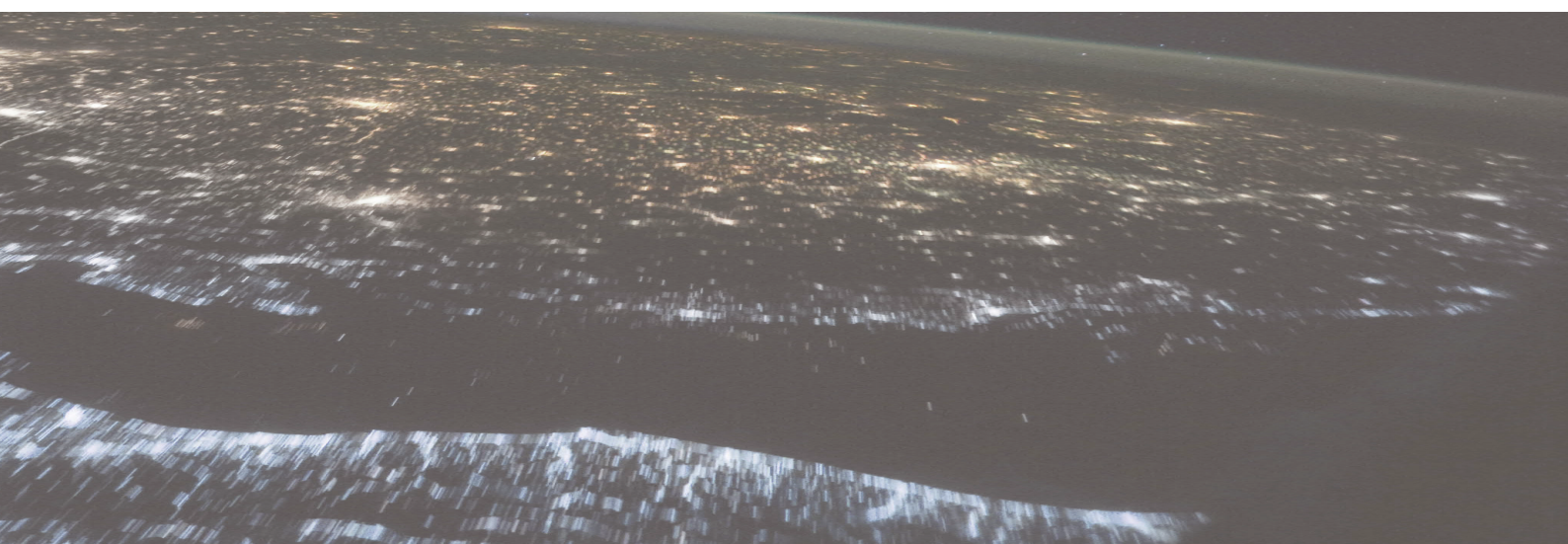
19 Cf. SWP Aktuell 36/2015: 2.

20 Cf. SWP Aktuell 73/2014

Cette présentation rapide de l'Union européenne de l'énergie, ainsi que les plans pour les objectifs climatiques et énergétiques 2030 pour une part européenne, non contraignante au niveau des États membres, de 27% d'énergies renouvelables dans la combinaison énergétique ainsi qu'un objectif indicatif de 27% d'efficacité énergétique, montre que les puissances gouvernementales dans l'UE planifient un avenir avec des énergies fossiles. L'objectif pour des énergies renouvelables, qui n'est contraignant qu'au niveau de l'UE, signifie que les énergies renouvelables doivent s'adapter aux systèmes d'énergie fossiles dans les États membres de l'UE. La nécessité de recherche conforme aux marchés pour les énergies renouvelables induit aussi cette adaptation. Le devoir de déclaration pour les capacités de production renouvelables ralentit la transition énergétique et donne un avantage disproportionné aux projets centraux de grandes entreprises au lieu de soutenir des énergies citoyennes décentralisées dans le cadre d'utilités publiques et de coopératives énergétiques, qui encourageraient une transformation socio-écologique. Si la transition vers les énergies renouvelables est gérée de façon centrale et creuse au niveau de l'UE, cela sapera ou empêchera les processus de décision démocratiques et participatifs et les possibilités de participation à la transformation décentralisée de l'approvisionnement énergétique au niveau local.

Le renforcement des entreprises se fait aussi financièrement aux dépens du consommateur. L'abandon européen de la régulation étatique des prix de l'énergie donne un chèque en blanc aux entreprises pour leurs profits et leurs politiques de prix, alors que la pauvreté énergétique en Europe s'accroît. La vulnérabilité des consommateurs, comme elle est nommée en langage UE, ignore le cœur du problème de la pauvreté énergétique. La protection en tant que besoin au lieu du droit à l'approvisionnement en électricité et en gaz met en avant une image caritative des fournisseurs d'énergie plutôt que leur devoir d'approvisionnement.

L'extension du réseau de transport de l'électricité et du gaz s'oppose à une transition européenne décentralisée vers les énergies renouvelables. La promotion de projets d'infrastructures d'électricité et de gaz permet aux entreprises de profiter sur les marchés de l'énergie de leurs surcapacités de production en énergies fossiles (par exemple en Espagne pour l'approvisionnement en gaz), qui seraient sinon des investissements perdus en raison de la transition énergétique. Simultanément, ces projets d'infrastructures d'énergies fossiles de l'UE définissent un chemin d'émissions à long terme, qui masque des concepts officiels comme la neutralité climatique.



SOURCES

CAN Europe (2015): Gigatonne Gap in the EU pledge for Paris Climate Summit. Brussels: CAN Europe.

Climate Action Tracker (2015): Tracking INDCs [<http://climateactiontracker.org/indcs.html>].

Energy Community (2015)
[<https://www.energy-community.org>]

Commission européenne (2015): PAQUET UNION DE L'ÉNERGIE Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique COM(2015) 80 final. Bruxelles: Commission européenne

Fischer, Severin (2014): Le nouveau cadre européen pour la politique de l'énergie et du climat d'ici 2030 (Der neue EU-Rahmen für die Energie- und Klimapolitik bis 2030) Options d'action pour la politique de transition énergétique allemande (Handlungsoptionen für die deutsche Energiewende-Politik) SWP Aktuell 73/2014. Berlin: Institut allemand des affaires internationales et de sécurité (SWP).

Fischer, Severin/Geden, Oliver (2015): Les limites de l'Union de l'énergie (Die Grenzen der „Energieunion“) SWP Aktuell 36/15. Berlin: Institut allemand des affaires internationales et de sécurité (SWP).

Secrétariat général du Conseil (26/27 juin 2014): Réunion du Conseil européen conclusions. EUCO 79/14. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.

Secrétariat général du Conseil (24 Octobre 2014): Réunion du Conseil européen conclusions. EUCO 169/14. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.

Secrétariat général du Conseil (19/20 mars 2015): Réunion du Conseil européen conclusions. EUCO 11/15. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.

Secrétariat général du Conseil (18 septembre 2015): Préparation de la 21^e session de la Conférence des parties (COP 21) de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC) et de la 11^e session des parties (CMP 11) au Protocole de Kyoto 12165/15. Bruxelles: Conseil de l'Union européenne.

Juncker, Jean-Claude (2014): Mes priorités [<http://juncker.epp.eu/node/151>].

Tusk, Donald (2015): A united Europe can end Russia's energy stranglehold. Financial Times [<http://on.ft.com/1YgF7P2>].