

NOTE D'ACTION PARTIE 1 - Novembre 2024

L'Europe de l'énergie à l'heure du pragmatisme

Quel nouveau cadre pour atteindre la neutralité carbone ?



L'énergie sera au cœur des préoccupations de la future Commission européenne, qui devrait prendre officiellement ses fonctions en décembre 2024. Si la mandature européenne 2019-2024 a vu se succéder les crises (économiques, énergétiques, diplomatiques) au sein de l'UE, elle a également permis de **définir une ambition commune : celle de la neutralité carbone en 2050**, avec des étapes intermédiaires à moyen terme : **la réduction de 55 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 en 2030**, et sa déclinaison par politiques sectorielles regroupées dans le paquet législatif «*Fit for 55*». La transformation du système énergétique européen,

dans la perspective de la neutralité carbone, est au cœur de cet effort.

De nombreux obstacles se dressent sur le chemin de la neutralité carbone pour 2050. Bien que cet objectif ne soit pas remis en cause, certains États membres et entreprises européennes alertent sur la faisabilité des objectifs intermédiaires de 2030 et 2040. À ces échéances, la décarbonation profonde de l'économie européenne nécessite une transformation structurelle de nos systèmes énergétiques qui ne peut se limiter à poursuivre le déploiement graduel d'outils tels que les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. L'enjeu est de taille, comme le souligne le récent rapport de Mario Draghi, qui évalue à 800 milliards d'euros par an les investissements additionnels nécessaires pour éviter le décrochage économique de l'UE. Pour cela, la transition énergétique doit pleinement intégrer l'enjeu de la compétitivité industrielle.

L'approche actuelle présente plusieurs effets déléteurs : elle ne prend pas en compte l'ensemble des leviers mobilisés par les États membres, en particulier la place des énergies bas carbone non renouvelables (tels que l'énergie nucléaire ou la capture et le stockage du carbone) et néglige en partie le rôle des

réseaux énergétiques dans la transition. De plus, elle contrevient au principe de neutralité technologique selon lequel l'Union européenne doit laisser aux États membres le choix des modalités pour atteindre les objectifs climatiques. Ces effets créent au sein du Conseil de l'Union européenne une tension politique qui complique fortement les négociations sur les objectifs intermédiaires et prive les investissements publics et privés du cadre réglementaire nécessaire à leur mobilisation. En confrontant les États membres à des objectifs intenables, elle menace également la construction européenne. **Sans la prise de conscience qu'une plus grande souplesse d'approche est nécessaire, la transformation structurelle des systèmes énergétiques européens ne pourra pas se faire.**

Pour surmonter le risque de blocage institutionnel lors des négociations à venir, une réorientation stratégique vers une approche de neutralité technologique s'impose. Une vision globale des enjeux énergétiques et climatiques est indispensable. Selon ce principe, l'Union européenne doit laisser aux États membres la liberté de choisir les moyens qu'ils estiment être les plus appropriés et les plus adaptés à l'atteinte des objectifs européens. **Répondre à ce défi appelle une révision du cadre de gouvernance de l'Union en matière d'énergie.** Une approche fondée sur la réduction de l'intensité carbone de l'énergie finale, plutôt que sur des objectifs uniquement axés sur les énergies renouvelables, offrirait aux États membres une flexibilité accrue. Cela augmenterait également les chances d'atteindre les objectifs intermédiaires, déjà compromis pour la plupart des États membres à l'horizon 2030.

Cette restructuration de la gouvernance devrait s'accompagner d'un partage équitable des efforts de décarbonation entre les États membres et l'Union, garante de l'engagement collectif au titre de l'Accord de Paris. La complexité des objectifs exige également une planification renforcée, basée sur des exercices prospectifs au niveau national. Cela permettrait de mieux intégrer les spécificités locales (demande énergétique, ressources disponibles, contexte économique, etc.).

Dans ce contexte, l'Institut Montaigne propose une série de trois notes d'action pour nourrir la réflexion dans les pays membres et au plus de près de la Commission européenne. Nous cherchons à définir la meilleure articulation possible entre les compétences de l'UE et celles des États membres, dans un souci de pragmatisme et d'efficacité.

1. La première note porte sur **l'évolution de la gouvernance énergie-climat européenne.**
2. La deuxième portera sur **l'accélération des déploiements capacitaires** (réseaux et production d'énergie bas carbone).
3. La troisième enfin s'intéressera aux **marchés de l'énergie** et aux nouveaux leviers de flexibilité requis pour le système électrique européen.

Gouvernance, infrastructure, marché : voici le triptyque sur lequel il est impératif que la nouvelle Commission européenne travaille sur les cinq prochaines années.

S'inscrivant dans l'ordre juridique européen, cette première note d'action propose des solutions techniques et juridiques concrètes pour répondre au défi de la décarbonation européenne.

Résumé des propositions

Proposition n° 1

Passer d'une logique d'objectifs en part d'énergie renouvelable dans l'énergie finale à des objectifs de baisse de l'intensité carbone de l'énergie finale.

Ce cadre impliquerait d'introduire une définition des énergies bas carbone (définition aujourd'hui absente du droit européen), en considérant l'ensemble du cycle de vie. Il se baserait sur une méthodologie homogène de détermination de l'intensité carbone de l'énergie finale. Le seuil d'intensité carbone permettant de qualifier une énergie de « bas carbone » pourrait être abaissé avec le temps, de manière planifiée. Cela permettrait de tenir compte de la réduction de l'empreinte carbone des équipements de production, au gré du progrès technologique.

Proposition n° 2

Amorcer une réflexion sur une sortie progressive, en plusieurs phases, des sources d'énergie finale les plus émettrices de gaz à effet de serre (sur l'ensemble du cycle de vie). Il est entendu que la fixation de telles dates serait susceptible de requérir une adoption à l'unanimité au Conseil.

Un tel cadre, qui couvrirait toutes les sources et vecteurs d'énergie (électricité, chaleur, combustibles gazeux, liquides et solides), permettrait d'harmoniser les différentes dispositions¹ qui existent déjà en la matière. Il donnerait également un signal clair au marché.

Proposition n° 3

La neutralité technologique doit être au fondement de l'ensemble des textes énergie-climat européen, y compris pour la révision des textes existants.

Ce principe est la conséquence directe des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Selon ces principes, le droit européen doit définir un cadre d'action qui minimise l'atteinte aux compétences propres de chaque État membre, tout en permettant d'atteindre l'objectif commun, soit la neutralité carbone en 2050.

Proposition n° 4

Réinterroger la clé de répartition de l'effort dans le règlement Gouvernance, en complétant la prise en compte du PIB par un élément d'intensité carbone du PIB (soit la quantité d'émissions de gaz à effet de serre produite par unité de produit intérieur brut).

¹ Règlement méthane sur les émissions de l'amont gazier et pétrolier, critères d'émission pour les centrales électriques dans les mécanismes de capacité dans le règlement 2019/943, etc.

Proposition n° 5

Prévoir un cadre de transfert statistique entre les différents sous-objectifs de la Directive sur les énergies renouvelables. Prévoir également un cadre de transfert entre les objectifs de la Directive sur les énergies renouvelables et ceux d'autres secteurs émetteurs qui ne sont pas couverts par le marché principal des quotas d'émission (ETS). Ces cadres de transferts statistiques offriraient plus de flexibilité pour atteindre les objectifs globaux.

La directive RED (*Renewable Energy Directive*) définit plusieurs sous-objectifs spécifiques pour différents secteurs (industrie, transport, bâtiment, etc.) et technologies (comme les carburants renouvelables non-biologiques). Un tel cadre permettrait aux États membres de compenser un déficit dans un sous-secteur (par exemple, s'ils n'atteignent pas leur objectif pour les énergies renouvelables dans les transports) en réalisant un surplus dans un autre sous-secteur (comme l'industrie).

En plus de permettre le transfert entre sous-objectifs de la RED, ce cadre pourrait permettre d'établir des connexions avec les objectifs dans d'autres secteurs qui ne sont pas couverts par l'ETS 1 (Système d'échange de quotas d'émission), comme les transports terrestres, le bâtiment, l'agriculture, ou encore le puits de carbone naturel lié à l'usage des sols. Il permettrait ainsi de transférer ou d'échanger des efforts entre ces différents secteurs pour atteindre des objectifs communs.

Proposition n° 6

Si un État n'atteint pas ses objectifs sectoriels en matière d'énergies renouvelables, permettre à cet État de compenser son écart en contribuant à la plateforme renouvelable commune, qui sert à financer des projets en faveur des énergies renouvelables à l'échelle européenne. Rendre la plateforme « vectoriellement neutre » en créant un mécanisme d'appels d'offres qui couvre aussi bien la production de liquides, que de gaz bas-carbone avancés, comme d'électricité bas carbone.

Proposition n° 7

Doter la plateforme d'une contribution minimale garantie de l'Union dans son ensemble, permettant de réduire d'autant la cible globale renouvelable restant à atteindre par l'effort des États membres.

Proposition n° 8

Revoir l'approche de planification politique en demandant aux États membres de documenter une étude de futurs énergétiques au moins deux ans avant la remise du plan national intégré. Cette étude devrait présenter différents scénarios énergétiques possibles d'ici 2050, en comparant leurs grandes caractéristiques physiques et économiques. Elle serait basée sur une modélisation approfondie du système énergétique et de scénarios clairement explicités, accessibles et justifiables (basés sur différentes prévisions : coût du capital des énergies bas carbone, coût des technologies de production, tendances de la consommation énergétique, etc.). L'ACER², avec l'appui de l'ENTSO-E/G³ et l'ENNOH⁴, pourrait être chargée de superviser cet exercice.

Proposition n° 9

Au sein des plans nationaux intégrés, prévoir la présentation exhaustive des différents régimes d'incitation visant à assurer l'atteinte des objectifs inscrits dans ces plans. Les taux-cibles d'électrification en général et par secteur devraient également être précisés.

Lorsqu'un État membre soumet un régime d'aide à l'approbation de la Commission européenne sous le régime des aides d'État (pour vérifier qu'il respecte les règles de concurrence de l'UE), il aurait à préciser que ce programme vise à aider à la réalisation des cibles inscrites dans son plan national intégré. Cette exigence viserait à garantir que les régimes d'aide soient bien alignés avec les objectifs stratégiques définis au niveau national et européen, et qu'ils soient transparents dans leur intention et leur portée.

Proposition n° 10

Instaurer une clause d'irréversibilité dans le droit sectoriel européen. Pour tout projet d'une taille suffisante, cette clause interdirait de modifier ou d'annuler rétroactivement les cadres d'incitation favorisant un projet, une fois que la décision finale d'investissement a été prise par l'entreprise qui réalise ce projet. Si un État membre remettait en cause ce cadre après coup, l'UE garantirait une compensation économique aux opérateurs. Elle chercherait ensuite à récupérer cette compensation auprès de l'État responsable.

Proposition n° 11

Faire de la gouvernance de l'Union de l'Énergie, et sa planification, une démarche continue en trois temps, sur une période de cinq années, plutôt qu'un exercice périodique mis à jour tous les cinq ans.

Proposition n° 12

Attendre 2027-2028 avant de rouvrir le débat sur la mise en œuvre pratique des objectifs 2040, et idéalement sur leur définition. Laisser le temps à un bilan serein et quantitatif des objectifs 2030 et au déploiement du cadre d'action économique pour la transition.

² Agence de l'UE pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER).

³ Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (ENTSO-E) et Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport d'électricité (ENTSO-G).

⁴ Réseau européen des opérateurs de réseaux pour l'hydrogène (ENNOH).