

La politique d'efficacité énergétique de l'Union Européenne

Bernard Laponche

1. Développement économique, sécurité énergétique et social et risque climatique

Historiquement, l'efficacité énergétique est apparue au niveau de la Communauté européenne¹ et de ses États membres après le premier choc pétrolier de 1973-1974. Durant la décennie 1975-1985, les politiques énergétiques des pays de la Communauté européenne ont été marquées par des programmes de maîtrise des consommations d'énergie comme facteur de sécurité énergétique, mais aussi comme instrument de renforcement de la cohésion économique et sociale, dirigé vers les zones les plus défavorisées de la Communauté et surtout de ses nouveaux membres. Pendant la décennie suivante, les effets des chocs pétroliers s'étant estompés, le contre-choc pétrolier (baisse rapide du prix du pétrole) a entraîné une désaffection à l'égard des politiques d'efficacité énergétique.

Dans les années 1990, la préoccupation quasi exclusive des instances européennes dans le domaine de l'énergie a été la création du « marché intérieur de l'énergie », de fait de l'électricité et du gaz. L'une des premières conséquences de cette libéralisation a été de compromettre les politiques de maîtrise des consommations d'énergie et surtout de la consommation d'électricité : tant que les fournisseurs d'électricité ont des revenus strictement liés aux volumes vendus et en l'absence d'obligations sérieuses de réaliser des économies d'électricité (comme cela était le cas depuis longtemps en Californie par exemple), ils n'avaient guère d'enthousiasme pour inciter leurs clients à faire des économies (sauf dans le cas de la pointe éventuellement, qui leur coûte très cher).

C'est en réaction à cette conséquence malheureuse de la libéralisation que les instances européennes se sont engagées dans l'élaboration d'une Directive sur l'efficacité énergétique et les services énergétiques afin de rééquilibrer la situation.

Parallèlement, la prise de conscience croissante des problèmes environnementaux à l'échelle de la planète conduisait la communauté internationale, à la Conférence de Rio de Janeiro de 1992, à s'engager dans la lutte contre le changement climatique. Cet engagement se concrétisera dans le protocole de Kyoto de 1997 par des objectifs contraignants de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour les pays industrialisés, donc pour l'Union Européenne chacun de ses États membres. Du fait de la responsabilité majeure de la production et de la consommation d'énergie dans ces émissions, ces engagements entraînent la nécessité de relancer des politiques publiques d'efficacité énergétique et de développement des énergies renouvelables.

D'autre part, la dépendance croissante de l'Union Européenne vis-à-vis des produits énergétiques importés et tout particulièrement du pétrole renforçait la dimension stratégique de l'efficacité énergétique. Le Livre Vert de la Commission européenne « Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique », publié en novembre 2000 appelle à une politique européenne de maîtrise de la demande d'énergie : « *L'Union Européenne doit rééquilibrer la politique de l'offre par des actions claires en faveur d'une politique de la demande. En effet, les marges de manœuvre sur un accroissement de l'offre communautaire sont faibles au regard des besoins, alors que celles sur la demande apparaissent plus prometteuses* ».

Enfin, l'efficacité énergétique était reconnue comme un élément essentiel du développement économique et social dans le cadre de la « Stratégie de Lisbonne » sur le développement économique et social (mars 2000)².

1 - La « Communauté européenne du charbon et de l'acier » créée en 1951 devient la « Communauté économique européenne » ou « marché commun » en 1957 par le Traité de Rome, puis « L'Union Européenne » par le traité de Maastricht en 1992 (et s'élargit de l'origine à nos jours de six à vingt-sept pays membres).

2 - Plus précisément, un pilier environnemental a été ajouté au texte de mars 2000 lors du Conseil européen de Göteborg en juin 2001 qui attire l'attention sur le fait que la croissance économique doit être dissociée de l'utilisation des ressources naturelles.

On assistait donc, à la fin des années 90 et au début des années 2000, à une relance des politiques d'efficacité énergétique au niveau de l'Union et des États membres, dans le cadre des stratégies nationales de lutte contre l'effet de serre, en convergence avec les préoccupations de sécurité énergétique et de développement économique et social. Nous présentons successivement dans ce Chapitre la Directive « Efficacité énergétique et services énergétiques », puis les décisions « Énergie-Climat » qui ont des conséquences importantes sur les politiques d'efficacité énergétique, tant au niveau des États que des régions et des territoires, enfin les potentiels et objectifs de l'efficacité énergétique de l'UE à l'horizon 2020.

2. La directive « efficacité énergétique et services énergétiques »

L'élaboration de cette Directive a été longue, laborieuse et soumise, comme on peut s'en douter, à toutes les pressions. Les États membres, ayant fortement tendance à protéger les intérêts de leurs compagnies (souvent nationales comme en France), n'ont en particulier pas accepté d'objectif contraignant. Il n'en reste pas moins que cette Directive a représenté et représente encore une avancée importante car elle est la seule qui traite des questions globales concernant la réalisation effective d'économies d'énergie au niveau de la consommation finale et pour l'ensemble des secteurs d'utilisation finale diffuse.

Assez largement ignorée (en particulier en France), cette Directive a servi à établir un cadre pour une comptabilité unifiée des économies d'énergie et présenté aux États membres un grand nombre de pistes d'action intéressantes.

2.1 La Directive

La Directive 2006/8/CE du Parlement européen et du Conseil, relative à l'efficacité énergétique dans les utilisations finales et aux services énergétiques, a pour objet de rendre l'utilisation finale de l'énergie plus économique et plus efficace en :

- Établissant les objectifs indicatifs, les mesures d'encouragement et les cadres institutionnel, financier et juridique nécessaires pour éliminer les obstacles et les imperfections du marché qui empêchent une utilisation finale efficace de l'énergie.
- Créant les conditions propices à la mise en place et à la promotion d'un marché pour les services énergétiques, et pour la fourniture de programmes d'économie d'énergies et d'autres mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique chez les utilisateurs finals.

La Directive s'applique à la distribution et à la vente au détail d'énergie, à la fourniture de mesures visant l'amélioration de l'efficacité énergétique, aux clients finals à *l'exclusion des activités soumises au système d'échange de quotas de gaz à effet de serre* et, dans une certaine mesure, aux forces armées. Elle vise la vente au détail, la fourniture et la distribution des grands vecteurs énergétiques dépendant d'un réseau, comme l'électricité et le gaz naturel, ainsi que d'autres types d'énergie, comme le chauffage urbain, le mazout de chauffage, le charbon et le lignite, les produits énergétiques de la sylviculture et de l'agriculture et les carburants.

Elle fixe un objectif, non contraignant, pour chaque État membre, de réaliser des actions d'économies d'énergie dont le résultat, en fin de période de 9 ans – soit 2016 – représenterait une quantité d'énergie finale économisée égale à 9 % de la consommation annuelle finale totale d'énergie de chaque État membre, pour les activités relevant de la Directive.

Contrairement à ce que pourrait faire croire l'utilisation d'un pourcentage, l'objectif est une valeur absolue : la valeur des économies d'énergie (portant sur la consommation d'énergie finale) réalisées par un pays membre la neuvième année d'application de la Directive, soit 2016, doit être égale à 9 % de la consommation annuelle de référence (définie comme la moyenne annuelle sur la période 2001-2005), pour les secteurs d'activités concernés par la Directive (hors système ETS).

Les États membres doivent adopter et atteindre cet objectif indicatif en matière d'économies d'énergie à l'horizon 2016, dans le cadre d'un plan national d'action en matière d'efficacité énergétique (PNAEE). Cet objectif est fixé et calculé selon la méthode indiquée à l'annexe I de la Directive. Les États membres doivent également se fixer un objectif indicatif national intermédiaire à atteindre en 2009.

Les États membres doivent établir des rapports en 2007, 2011 et 2014 sur l'administration et la mise en œuvre de la Directive.

2.2 Les Plans d'action nationaux

Un dispositif de suivi sans précédent

Le dispositif de suivi des politiques prévu sur l'application de la Directive est sans précédent dans le domaine de l'efficacité énergétique. Il impose à chaque État membre l'élaboration de trois **Plans Nationaux d'Action pour l'Efficacité Énergétique (PNAEE)** contenant les mesures et les cadres institutionnels et juridiques mis en œuvre

pour garantir une utilisation finale efficace de l'énergie et respecter ainsi les engagements pris. Le premier Plan, présenté par les États membres en 2007, établit un objectif intermédiaire pour la troisième année d'application (2010) et définit les mesures spécifiques associées à sa réalisation ; en 2011 et 2014, les deux plans suivants présenteront une évaluation approfondie du premier PNAEE, en même temps qu'ils préciseront les mesures complémentaires nécessaires à la réalisation de 9 % d'économies d'énergie pour l'année 2016.

Outre la définition de ces deux objectifs d'économies d'énergie, la Directive ESD met l'accent sur deux types d'informations demandées aux États membres afin de constituer l'épine dorsale de chaque PNAEE. La première est relative à la mise en œuvre de mesures spécifiques au sein du secteur public, dont l'exemplarité doit constituer une incitation forte en direction de l'ensemble des acteurs de l'énergie. La seconde porte sur le contenu même des mesures proposées : il est demandé de garantir la sensibilisation, l'éducation et la formation des utilisateurs finaux d'énergie par la diffusion de bonnes pratiques ainsi que d'informations sur les mécanismes et cadres financiers et juridiques en matière d'efficacité énergétique.

Premières évaluations

La Commission européenne a réalisé une évaluation détaillée des Plans d'action nationaux, publiée en juin 2009³. D'autre part, le groupement EEW⁴ (« Energy Efficiency Watch ») a également produit une étude d'évaluation des Plans nationaux pour l'efficacité énergétique⁵.

Malgré son style diplomatique, le document de la Commission montre qu'il y a de grandes disparités dans la qualité et la fiabilité des Plans nationaux. Lorsque l'on lit les Plans nationaux eux-mêmes, ces disparités sont encore plus flagrantes. Parmi les six pays les plus peuplés de l'Union Européenne (Allemagne, Espagne, France, Italie, Pologne, Royaume-Uni), les Plans nationaux de l'Allemagne et du Royaume-Uni sont nettement au-dessus du lot et celui de la France fait mauvaise figure.

Citons le jugement global de conclusion du document de la Commission sur le Plan français⁶ :

« Le PNAEE français ne respecte que partiellement les spécifications de la Directive. Si l'on prend en considération la « Table ronde sur l'Environnement⁷ » comme un « laboratoire » pour l'élaboration de propositions législatives et de mesures et actions dans l'objectif d'un développement durable, s'ajoutant à la législation actuelle et aux mesures déjà mises en œuvre, on peut considérer que le PNAEE de la France est réaliste et en ligne avec l'objectif global de la Directive. Cependant, ce PNAEE manque d'une structure cohérente, en partie du fait du mélange entre des mesures relatives à l'énergie et des mesures générales sur l'environnement ; certaines informations spécifiquement exigées par la Directive sont absentes, notamment celles qui concernent les objectifs quantifiés d'économies d'énergie ainsi que les bases de leur évaluation ».

Il est également intéressant de noter un jugement en rapport direct avec l'objet de ce cahier de Global Chance, porté par « Energy Efficiency Watch⁸ » :

« Le PNAEE de la France ne porte absolument aucune attention à la réduction de la consommation d'électricité. Cela est apparemment dû au fait que la production d'électricité en France est essentiellement d'origine nucléaire (environ 80 %) et hydraulique et, par conséquent, les émissions de gaz à effet de serre du fait de la consommation d'électricité sont considérées comme négligeables par le gouvernement. Mais, puisque la Directive ne vise pas la réduction des émissions de gaz à effet de serre mais, de façon concrète, les économies d'énergie (ou, sur un plan plus général, la sécurité énergétique), l'utilisation efficace de l'électricité doit être traitée dans le PNAEE ».

3. La politique énergie et climat de l'Union Européenne

Les décisions les plus importantes concernant la politique de l'énergie pour l'ensemble de l'Union Européenne ont été prise dans le cadre de ce que l'on appelle désormais la politique « Énergie-Climat » et ses objectifs des « Trois 20 % ».

3.1 Les objectifs « Trois 20 % » de mars 2007

Le Conseil de l'Union Européenne ou « Sommet européen » au niveau des Chefs d'États et de gouvernements, dans sa réunion des 8 et 9 mars 2007, a fixé des objectifs pour la lutte contre le changement climatique et la politique énergétique (sécurité énergétique), en les inscrivant dans le cadre plus large de la « stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi ».

3 - Référence : SEC (2009) 889 final - Document de travail des services de la Commission : Synthèse de l'évaluation des plans nationaux pour l'efficacité énergétique.

4 - EEW est constitué de : Eurofores, Wuppertal Institut, ECOFYS, O.ö. Energie Sparverband, ECEEE.

5 - Energy Efficiency Watch – Final report on the evaluation of national energy efficiency action plans – Juillet 2009.

6 - Traduction de l'auteur.

7 - Le « Grenelle de l'Environnement ».

8 - Traduction de l'auteur.

Ces objectifs sont au nombre de trois et portent : sur l'efficacité énergétique, sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre, sur le développement des énergies renouvelables.

Objectif de l'efficacité énergétique

Le Conseil n'a pas fixé d'objectif contraignant pour l'efficacité énergétique.

Mais il « souligne qu'il est nécessaire d'accroître l'efficacité énergétique dans l'UE afin d'atteindre l'objectif visant à économiser 20 % de la consommation énergétique de l'UE par rapport aux projections pour l'année 2020, telles qu'elles sont estimées dans le Livre vert de la Commission sur l'efficacité énergétique, et invite à cette fin les États membres à faire bon usage de leurs plans d'action nationaux en faveur de l'efficacité énergétique ».

La référence au Livre vert indique qu'il s'agit d'une économie de 20 % sur la consommation d'énergie primaire.

Objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre

- Le Conseil a fixé un objectif souhaitable de réduction en 2020 des émissions de gaz à effet de serre (GES) pour les pays industrialisés (dits de l'Annexe 1 du protocole de Kyoto) de 30 % par rapport à leur niveau de 1990, dans la ligne d'un objectif plus lointain de réduction de 60 % à 80 % par rapport à 1990, à l'horizon 2050. Sur cette base, l'UE devait conduire une négociation internationale qui devrait être conclue fin 2009 pour les engagements de « l'après Kyoto ».
- Le Conseil a décidé d'un objectif contraignant unilatéral de l'UE de réduction des émissions de gaz à effet de serre de 20 % en 2020 par rapport au niveau de 1990⁹.
- Le Conseil a décidé (sans objectif) de renforcer le système d'échange des quotas d'émissions et de l'élargir à l'utilisation des terres, à la forêt et aux transports de surface¹⁰.

L'objectif global de 20 % devra être décliné en objectifs nationaux également contraignants.

On sait aujourd'hui que la conférence internationale de Copenhague en décembre 2009 n'a pas permis d'atteindre un accord de toutes les parties sur le « partage des efforts » et l'objectif de l'Union Européenne demeure en l'état à un niveau de réduction de 20 %.

Objectifs de développement des énergies renouvelables

- Un objectif contraignant est fixé pour les énergies renouvelables : que leur contribution à la consommation d'énergie atteigne 20 % en 2020 pour l'UE.
La Commission européenne a précisé par la suite qu'il s'agit d'une contribution de 20 % à la consommation d'énergie finale.
- Un objectif contraignant est fixé pour tous les pays membres (et donc pour chacun) d'une contribution d'au moins 20 % d'agro carburants dans la consommation de carburants des transports (essence et diesel), en ajoutant toutefois la condition que cette opération doit être avantageuse sur le plan économique (« cost effective »).

L'objectif global de 20 % devra être décliné en objectifs nationaux également contraignants.

3.2 Le paquet « Énergie-Climat » de décembre 2008

Les Chefs d'États et de gouvernements de l'Union Européenne sont parvenus à un accord sur le « paquet Énergie-Climat » lors du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008.

Les accords informels passés préalablement entre le Parlement européen et le Conseil sur les propositions législatives du « paquet », relevant toutes de la codécision, ont permis l'adoption, par co-décision du Parlement et du Conseil, d'une Directive sur les énergies renouvelables et de deux Directives sur la réduction des émissions de gaz à effet de serre.

Énergies renouvelables

La Directive Énergies Renouvelables¹¹ fixe les nouvelles règles, portant notamment sur la « répartition des efforts » entre les pays membres (fixation pour chaque pays d'un objectif contraignant à l'horizon 2020), pour assurer que les énergies renouvelables contribueront à hauteur de 20 % à la consommation d'énergie finale de l'Union Européenne à l'horizon 2020.

9 - L'engagement de réduction des émissions de GES dans le cadre du Protocole de Kyoto est, pour UE 15, de 8 % de réduction par rapport à 1990 pour la moyenne annuelle des émissions sur la période 2008-2012.

10 - Les transports aériens ne sont pas touchés.

11 - Directive 2009/28/EC.

Gaz à effet de serre

- a) La Directive sur « la révision du système communautaire d'échanges de quotas d'émission de gaz à effet de serre¹² » porte sur le système d'échange des quotas d'émission au niveau de l'UE (ou « système ETS¹³ »).
- b) La Directive sur « l'effort des États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin d'atteindre les objectifs de réduction à l'horizon 2020¹⁴ » fixe un objectif contraignant pour chaque pays à l'horizon 2020 pour les émissions de gaz à effet de serre pour les activités qui ne relèvent pas du système ETS. Du fait de cette séparation, les objectifs de réduction sont attribués d'une part aux activités relevant du système ETS et, d'autre part, aux activités « hors ETS ». Les objectifs assignés à l'un ou l'autre ensemble sont exprimés en réductions d'émissions par rapport à l'année 2005¹⁵.

4. Potentiels et objectifs de l'efficacité énergétique dans l'union européenne

Le « Livre vert sur l'Efficacité Énergétique, ou Faire Plus avec Moins¹⁶ » de juin 2005 considère qu'une économie de 20 % sur la consommation d'énergie primaire est réalisable en 2020 pour l'Union Européenne (des 25 pays membres à l'époque). Ce potentiel est décomposé suivant les secteurs et les politiques comme l'indique le tableau suivant.

Les économies d'énergie ainsi évaluées présentent d'après le Livre vert un bilan coût-efficacité positif, avec un prix international du baril de pétrole de 30 \$. Avec des prix du pétrole plus élevés, les potentiels seraient plus importants.

Tableau 1 : les potentiels de l'efficacité énergétique dans l'Union Européenne (UE-25)

Potentiels d'économies en Mtep	2020 Application rigoureuse des mesures déjà adoptées	2020+ Mise en œuvre de mesures additionnelles
Bâtiments	56	105
Chauffage et climatisation,	(41)	(70)
Appareils électriques	(15)	(35)
Industrie	16	30
Transports	45	90
Cogeneration	40	60
Secteur de l'énergie	33	75
TOTAL	190	360

Si le potentiel 2020 + était réalisé, la consommation d'énergie de l'Union Européenne connaîtrait une inflexion entre 2010 et 2015 et se situerait en 2020 à son niveau de 1990 (environ 1 500 Mtep contre 1 750 en 2005). C'est ce potentiel qui constitue l'objectif « 20 % efficacité énergétique » à l'horizon 2020.

On note que le potentiel des économies d'électricité à l'horizon 2020 sur les usages « appareils électriques », hors chauffage et climatisation dans les bâtiments est évalué à 35 Mtep, soit environ 410 TWh, soit 15 % de la consommation finale d'électricité de l'UE-27 en 2007.

Vu l'importance de ce potentiel, le chapitre suivant est consacré à la Directive « Eco-conception » (ou Ecodesign) dont l'objet est la performance environnementale des produits consommateurs d'énergie et qui traite en particulier de la consommation des appareils électriques.

12 - Directive 2009/29/EC amendant la Directive 2003/87/EC.

13 - ETS : Emission Trading Scheme.

14 - Référence provisoire : PE-CONS 3738/08.

15 - Les données sont beaucoup mieux connues pour 2005 que pour 1990, surtout au niveau des installations individuelles, ce qui intéresse ETS.

16 - Référence : COM(2005) 26(final – Bruxelles, 22/6/2005.