INSTITUT Montaigne

institutmontaigne.org
NAC2502-01

NOTE D'ACTION PARTIE 2 - Février 2025

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

Comment accélérer les déploiements capacitaires ?

Cette note est la seconde d'un cycle de trois notes « L'Europe de l'énergie à l'heure du pragmatisme ». La première, publiée en novembre 2024, est dédiée aux enjeux de réforme de la gouvernance énergie-climat de l'Union. Elle identifie un certain nombre de points de blocage politiques, juridiques et institutionnels qui doivent être anticipés et propose certaines pistes de réflexion pour les contourner.

Atteindre la neutralité carbone, comme l'Union européenne s'y est engagée dans la loi européenne sur le climat de 2021, qui procède de ses engagements climatiques au titre de l'Accord de Paris, impose une profonde transformation des infrastructures énergétiques. C'est également un levier de compétitivité et de renforcement de l'autonomie stratégique européenne, dont les ressources fossiles sont limitées et en déclin. *Fit for 55* a commencé à faire de la décarbonation un paradigme déterminant de notre compétitivité, une évolution que le pacte pour l'industrie propre devrait venir compléter.

Les infrastructures dédiées à la transformation, au transport et à la distribution de combustibles fossiles sont amenées à se résorber ou à s'adapter, tandis que celles dédiées aux énergies bas carbone nécessiteront un déploiement massif, rapide et coordonné. L'ensemble de ces trois termes est important : ce déploiement doit être massif pour remplacer les combustibles fossiles qui constituent encore environ 70 % de l'énergie consommée en Europe. Il doit être rapide pour espérer atteindre la neutralité carbone aux alentours de 2050. Il doit enfin être coordonné pour ne pas créer de goulets d'étranglement, qui ralentiraient l'ensemble de la transition, mais également génèreraient des déséquilibres au sein du marché intérieur. Il en va de la sécurité d'approvisionnement énergétique du continent, comme l'a illustré la crise gazière de 2021-2022.

La question de l'évolution des capacités de transformation, transport, distribution et stockage d'énergie est au cœur de l'effort que doivent mener les institutions européennes, les autorités nationales et les entreprises pour se passer des combustibles fossiles. **Afin de l'accélérer, l'Union européenne doit se doter d'un nouveau règlement sur la sécurité énergétique européenne**, qui deviendrait l'épine dorsale de l'évolution des capacités en Europe. Celui-ci répondrait à des mesures déjà mises en place ou en train d'être mises en place dans les autres grandes puissances économiques mondiales, telles que la Chine et les États-Unis[1].

Tout d'abord, la réglementation européenne et surtout sa (sur)transposition à l'échelle nationale ont créé d'importantes lourdeurs ralentissant l'ensemble des projets de décarbonation. Ainsi, un projet éolien en mer a jusqu'à présent nécessité en France 3 ans de construction mais plus d'une dizaine d'années de procédures administratives préalables…

Sans **allègement de cette lourdeur administrative**, qui constitue un axe prioritaire de travail dans le rapport Draghi[2], il apparaît irréaliste de mettre en œuvre dans les temps les évolutions majeures des infrastructures énergétiques requises pour se passer des combustibles fossiles. L'Union a commencé à se saisir de ce sujet dans un règlement d'urgence à effet temporaire adopté en 2022, dont certaines mesures (pas toutes) ont par la suite été pérennisées dans la directive sur les énergies renouvelables. Cependant, l'ampleur de l'effort à fournir nécessite une action à la fois bien plus importante et couvrant un spectre d'infrastructures plus vaste. La nouvelle Commission en a conscience puisque la simplification a été présentée comme l'une de ses priorités par la présidente Ursula von der Leyen, qui devrait prendre corps dans plusieurs textes présentés au premier trimestre 2025.

Ensuite, les nouvelles capacités de transformation et de stockage d'énergie doivent être **financées**. Cela suppose d'étendre les outils déjà employés par l'Union (tels les compléments de rémunération[3]) à l'ensemble des infrastructures nécessaires à la transition, tout en les standardisant à l'échelle européenne. Ces outils doivent être conçus de manière à ne pas soutenir des comportements délétères pour le système et destructeurs de valeur. Pour l'électricité, cela implique par exemple de ne pas inciter à produire en période de prix négatif. Il en va de la stabilité du réseau électrique européen et de l'équilibre économique de l'ensemble de ses constituants.

Au-delà des mécanismes de soutien, le besoin de liquidités pour financer la transition milite pour conférer un rôle accru à la Banque européenne d'investissement (BEI). Son soutien devrait alors être ouvert de manière indiscriminée à toutes les énergies bas carbone, étant entendu qu'au-delà de la liberté laissée à chaque État membre de disposer de son bouquet énergétique, toutes les énergies bas carbone seront nécessaires à l'échelle de l'Union. En outre, les projets d'intérêt économique européen (PIIEC) en matière d'énergie devraient par principe être reconnus comme satisfaisant les lignes directrices de la BEI pour l'octroi de prêts.

Les réseaux constituent un élément essentiel de la décarbonation. Sans adaptation de ceux-ci, notamment aux enjeux d'électrification et de réduction de l'usage des combustibles fossiles, l'Union se verra confrontée à des goulets d'étranglement freinant la transition et induisant des surcoûts délétères pour les consommateurs et son industrie. Or, qu'il s'agisse de développer les réseaux électriques et d'hydrogène ou d'adapter les réseaux gaziers à la réduction de la consommation, le problème est le même : celui d'une péréquation temporelle entre une consommation actuelle (conditionnant en bonne partie les recettes actuelles) et une

[1] *L'article 5 du décret exécutif du 20 janvier 2025 « Unleashing American Energy » signé par le Président Trump enjoint ainsi aux administrations de l'exécutif fédéral de mettre en œuvre toutes les mesures jugées utiles pour accélérer les procédures d'octroi de permis pour les projets énergétiques. Les États fédérés disposant de compétences étendues en la matière sur lesquelles l'exécutif fédéral n'a pas prise, une politique de simplification menée à l'échelle européenne pourrait avoir des effets plus importants qu'une telle politique conduite au niveau fédéral aux États-Unis.*

[2] *The Future of European Competitiveness – Part B, septembre 2024.*

[3] *Le complément de rémunération (contract for difference en anglais) est un mécanisme visant à garantir une rémunération à un producteur d'énergie. Celui-ci vend sa production sur le marché et si le prix de vente moyen est inférieur à un prix de référence défini à l'avance, la contrepartie publique (État principalement) compense la différence au producteur. Le complément de rémunération est dit « bidirectionnel » quand, en cas de prix de vente supérieur au prix de référence, le producteur doit verser la différence à la contrepartie publique.*

consommation future. Répondre à ce défi est loin d'être simple, notamment en tenant compte des complexités apportées par les modèles nationaux de gestionnaires de réseaux, les règles imposées à leur structure capitalistique, etc. C'est pourquoi nous proposons la création, par exemple sous gestion directe de la BEI, de comptes d'amortissement qui permettraient aux gestionnaires de réseaux qui en ont besoin de répondre à cet enjeu de péréquation temporelle.

Le système énergétique servant l'ensemble de l'économie européenne, des transferts entre secteurs, et des transferts intertemporels – par la dette – apparaissent naturels dès lors qu'ils sont inscrits dans une logique constante de recherche de compétitivité économique et industrielle de l'Union. Les investissements dans la transformation du système énergétique ne pourront pas être supportés uniquement par des prélèvements obligatoires sur les consommations énergétiques, et en aucun cas par des prélèvements ou des charges tarifaires sur des consommations en concurrence internationale. De manière générale, l'Union européenne doit s'assurer que la fiscalité sur l'énergie ne desserve pas les objectifs énergétiques et climatiques qu'elle se fixe, ce qui est une réalité dans certains États membres : la première ressource de la transition est de ne pas dilapider les ressources limitées des États dans des subventions aux énergies fossiles, et en particulier des subventions assises sur les consommations finales.

Cette note sera suivie par un troisième volet, dédié aux marchés de l'énergie, laquelle couvrira notamment les enjeux de flexibilisation du système électrique européen afin de l'adapter au déploiement massif d'énergie renouvelable dépendant des conditions extérieures, en remplacement des centrales à combustibles fossiles.

Résumé des propositions

Proposition n° 1

Instaurer un règlement européen pour la sécurité énergétique (*European Energy Security Act*, EESA). À des fins de simplification et d'accélération du processus d'octroi de permis pour les projets d'énergie bas carbone, celui-ci établirait une procédure unique et intégrée avec des délais maximaux clairs (six mois pour les projets simples, un an pour les autres), et prévoirait la reconnaissance automatique de zones d'énergies bas carbone pour faciliter l'implantation des projets sans passer par des procédures hétérogènes selon les États membres.
Il serait établi, pour les réseaux et interconnexions, pour les projets de production énergétique, de terminaux d'import/export, et de stockage, une liste technologiquement neutre de Projets d'intérêt commun (PIC), pour lesquels l'EESA prévoirait une autorisation directe par le niveau européen, accélérée, et un recours large à des financements dédiés, élargissant ce qui est déjà en place pour les réseaux.

Proposition n° 2

Coordonner, au niveau d'un groupe de travail technique du Conseil de l'Union avec l'appui d'une *task force* dédiée de la Commission (inter-DG), une démarche de simplification et d'harmonisation des transpositions à l'échelle nationale des directives européennes, notamment celles impactant les procédures d'autorisation des projets, par laquelle les autorités européennes seraient investies du rôle de contrôler les surtranspositions et de veiller

à une mise en œuvre aussi homogène que possible. Cette mesure viserait à limiter la « surtransposition » du droit européen, alourdissant les procédures et créant des déséquilibres entre États membres, souvent improprement perçus comme étant imputables à l'Union européenne alors qu'ils procèdent au premier titre de choix des États membres.

Proposition n° 3

Prévoir dans le *European Energy Security Act* l'interdiction de tout versement d'un régime de soutien direct des prix de vente aux heures à prix de marché négatif, lorsque ce système n'implique pas de clause incitant ou obligeant le producteur à réduire voire cesser sa production lors de ces périodes.

Proposition n° 4

Dans le *European Energy Security Act*, interdire les régimes de tarifs d'achat, y compris pour les petites installations, ceux-ci ne tenant pas compte des enjeux d'équilibrage du réseau. Pour les petites installations, la participation à des appels d'offres pourrait être intermédiée par des agrégateurs nationaux, afin de ne pas alourdir la charge administrative des porteurs de projets.

Proposition n° 5

Dans le *European Energy Security Act*, harmoniser les cadres de soutien aux installations nouvelles contribuant à la sécurité d'approvisionnement, dans la continuité de l'harmonisation des soutiens aux énergies bas carbone incluse dans le règlement *Electricity Market Design*. Cette harmonisation devrait prévoir :

- une définition homogène de la capacité disponible d'une installation, entendue comme la présence sur le marché et la capacité effective à produire ou réduire la consommation sur certaines heures désignées *ex ante* par les gestionnaires de réseaux de transport, sur le mode de la définition de la capacité dans les mécanismes français ou polonais ;
- que les soutiens à des flexibilités ne puissent être octroyés que selon une prime fixe ou variable proportionnelle à cette disponibilité, dont le montant est défini dans le cadre d'une procédure concurrentielle transparente, non discriminatoire, reposant sur des critères objectifs ;
- que les soutiens à des services de flexibilité ne puissent être octroyés qu'à des installations décarbonées, c'est-à-dire satisfaisant un seuil maximal en intensité carbone (gCO_2/kWh) sur le cycle de vie, avec une possibilité d'allotissement distinct pour l'effacement diffus, les autres formes d'effacement, le stockage stationnaire, et les productions flexibles, s'il est démontré que cet allotissement n'affecte pas le caractère concurrentiel de la procédure sur chacun des lots.

Proposition n° 6

Dans le *European Energy Security Act*, harmoniser les aides à l'effacement et au stockage dans l'Union par la généralisation des compléments de rémunération bidirectionnels assis sur des capacités de production disponible à la demande ou d'effacement.

Proposition n° 7

Dans le cadre du *European Energy Security Act*, prévoir une disposition venant harmoniser les cadres de soutien aux vecteurs énergétiques non électriques bas carbone (gazeux et liquides), en clarifiant que ceux-ci reposent en règle générale sur l'échange de certificats d'incorporation, en réservant les mesures de soutien direct des prix aux seules petites installations, et en prévoyant la libre circulation et la reconnaissance mutuelle des certificats d'incorporation dans l'ensemble du marché européen.

Ces derniers devraient alors respecter des critères de conception, tels qu'un octroi selon une procédure concurrentielle, transparente, non-discriminatoire, reposant sur des critères objectifs, une incitation pour les installations soutenues à participer efficacement aux marchés, reprenant les critères généraux de conception déjà prévus en électricité.

Proposition n° 8

Revoir en profondeur l'architecture du règlement général d'exemption par catégories dans une optique de neutralité technologique, et cela pendant la mandature qui débute. Cette révision permettrait de supprimer certaines redondances avec d'autres textes européens de droit sectoriel, d'automatiser les exemptions de notification pour les régimes d'aide nationaux calquant ceux mis en œuvre par la Commission (en application de la proposition n° 7 de la première note) et cela sans seuil de montant, et en réévaluant à la hausse les seuils de montants permettant de bénéficier du régime d'exemption dans les autres cas.

Proposition n° 9

Aligner la politique réelle de prêt de la BEI et les lignes directrices de politique de prêt de la BEI établies en 2019 pour ouvrir pleinement l'éligibilité des projets en lien avec l'énergie nucléaire. De manière plus générale, reconstruire le cadre de politique de prêt de la BEI autour du concept de neutralité technologique dans un objectif de décarbonation.

Cette évolution passerait par un soutien indiscriminé à la transformation d'énergie bas carbone, les projets nucléaires s'inscrivant alors dans ce nouveau cadre et non plus dans le cadre dévolu aux autres projets de centrales thermiques. Ce nouveau cadre pourrait en outre considérer les PIIEC du secteur de l'énergie comme étant alignés par principe avec la politique de prêt de la BEI, cela de manière à sécuriser les prêts pour ces projets d'intérêt commun.

Proposition n° 10

Créer sur le modèle du fonds InvestEU un Fonds de sécurité énergétique européen dans le cadre du *European Energy Security Act*, consistant en une ligne de garantie pérenne de l'Union (contrairement au dispositif pour la reprise et la résilience de NextGenerationEU), doublée d'une poche d'intervention en fonds propres de la BEI, les deux étant dédiées aux investissements clés dans la transition du système énergétique (décarbonation et sécurisation des approvisionnements), en particulier les Projets d'intérêt commun (PIC).

Proposition n° 11

Élargir le Mécanisme pour l'interconnexion de l'Europe aux installations de production bas carbone, sous forme d'un Mécanisme pour la sécurité énergétique de l'Europe. Ce mécanisme constituerait la partie subventionnelle du *European Energy Security Act*. Il s'appuierait sur le régime d'appel d'offres pan-européen proposé aux recommandations 6 et 7 de la première note (réforme et extension de la plateforme pour les renouvelables), complété par la possibilité d'octroi d'aides directes à l'investissement pour les PIIEC dans le domaine de l'énergie.

Proposition n° 12

Dans le *European Energy Security Act*, instaurer le principe d'un compte d'amortissement européen pour chacun des réseaux électriques, gazier et hydrogène afin d'apporter une solution au problème de péréquation intertemporelle découlant de l'évolution non concomitante des coûts supportés par les gestionnaires et de la demande volumétrique des vecteurs associés. La tenue de ce compte pourrait être assurée par la BEI, qui en assurerait le financement par un prêt, sécurisé par une garantie ultime de l'Union face à certains risques prédéterminés.

Proposition n° 13

Prévoir, au sein du Fonds de sécurité énergétique européen dont nous proposons la création, un compartiment dédié au renforcement des fonds propres des gestionnaires de réseaux, soit par une intervention directe dans leur capital, soit en fonds de fonds.

Proposition n° 14

Le Mécanisme pour la sécurité énergétique européenne, double subventionnel du volet financier du *European Energy Security Act*, pourrait intégrer l'actuel Mécanisme pour l'Interconnexion de l'Europe, en l'élargissant à l'ensemble des outils de production, transport, distribution et stockage d'énergie, de manière technologiquement et vectoriellement neutre. Le périmètre de ce nouveau mécanisme étant étendu, ses moyens alloués dans le cadre financier pluriannuel devraient l'être également.

Proposition n° 15

La transition de l'Union européenne vers un système énergétique bas carbone et non fossile n'a pas, par principe, à être entièrement ou principalement supporté par des prélèvements assis sur les consommations énergétiques. Outre les enjeux en termes de compétitivité pour l'Europe, choisir cette approche mènerait à un probable blocage du fait de l'unanimité requise pour légiférer à l'échelle européenne en matière de taxation.

Proposition n° 16

De manière générale, la structuration des prix des consommations énergétiques peut contribuer à la transition vers un système bas carbone non fossile, sans nécessairement augmenter les prélèvements moyens pour les consommateurs, à condition :

- de rendre les coûts complets des énergies les moins émettrices les plus stables possibles ;
- de ne pas sécuriser le coût complet des énergies les plus émettrices.

Si l'Union choisit politiquement d'asseoir la captation des ressources nécessaires à la transition sur les consommations énergétiques, celles-ci devraient provenir en priorité des énergies les plus émettrices, et ne pas affecter la compétitivité des énergies bas carbone.

Proposition n° 17

Proscrire, dans le *European Energy Security Act*, toute mesure instituée par les États membres et consistant en un versement aux consommateurs, aux metteurs en marché, ou à tout intermédiaire de la chaîne de valeur, assis sur les volumes mis en marché d'une énergie fossile, ou ayant des effets économiques équivalents.
Cette mesure vise à ne pas dilapider des ressources dans un sens directement opposé à la transition, telles que des mesures de soutien indiscriminées à la consommation des combustibles fossiles, même en temps de crise (telles que des réductions à la pompe). Si une intervention apparaît nécessaire, celle-ci doit être socialement ciblée et être conçue de manière à ne pas atténuer l'incitation à réduire la consommation de matières fossiles (relèvement de certaines aides sociales par exemple).

Proposition n° 18

Dans le cadre de la directive sur la taxation de l'énergie, instaurer une clause imposant aux États membres de hiérarchiser la fiscalité des différents vecteurs énergétiques en fonction de l'intensité carbone de ces derniers sur le cycle de vie.

Proposition n° 19

Affecter une quote-part de l'extension du système d'échange de quotas d'émission aux transports et aux bâtiments (SEQE 2) au financement des outils proposés dans cette note (Mécanisme pour la sécurité énergétique de l'Europe, Fonds de sécurité énergétique européen et garantie de l'Union, appels d'offres paneuropéens de la plateforme, etc.). Cette extension pourrait éventuellement procéder d'un relèvement du prix plafond du SEQE 2, les secteurs concernés étant peu soumis au risque de fuite carbone.