



Livre Vert "Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique"

Conclusions de la journée de débat tenue à Madrid le 23 avril 2001 et commentaires de l'IDAE sur diverses questions

Septembre 2001

Contribution au débat sur le livre vert
«Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique»

Nom et prénom	ISABEL MONREAL PALOMINO
Organisation	Institut pour la diversification des ressources énergétiques et les économies d'énergie, IDAE (entité publique rattachée au ministère de la science et de la technologie)
Centres d'intérêt	Promotion de l'efficacité énergétique et de la diversification des sources d'énergie, en particulier par le développement des énergies renouvelables
Personne de contact	MARISA OLANO
Courrier électronique	molano@idae.es
Téléphone	00 34 91 456 50 26
Télécopie	00 34 91 555 13 89
Adresse	Paseo de la Castellana 95, planta 21. 28046 MADRID - ESPAÑA

PRINCIPALES CONCLUSIONS DE LA JOURNÉE DE DÉBAT SUR LE LIVRE VERT

Le 23 avril 2001 s'est tenue au Collège d'ingénieurs des ponts et chaussées de Madrid, à l'initiative de l'IDAE et avec la collaboration de la Commission européenne par l'intermédiaire du réseau OPET, une journée de débat sur le livre vert "Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique", en conformité avec les recommandations de la Commission concernant ce document.

Ont participé aux débats 350 représentants des secteurs socio-économiques les plus importants du pays, notamment les associations professionnelles, les établissements financiers, les agents sociaux et les ONG, les différents industriels du secteur, les agences de l'énergie et un groupe important de responsables institutionnels de tous les niveaux de l'administration espagnole (local, régional et national).

La journée était structurée, après les interventions initiales de la Vice-présidente de la Commission européenne, Madame Loyola de Palacio, de la Ministre de la science et de la technologie, Madame Ana Birulés, et de la Directrice générale de la politique énergétique et des mines, Madame Carmen Becerril, en sessions thématiques d'une durée de trois quarts d'heures auxquelles participaient des experts venus de divers secteurs de la société, afin de refléter la pluralité d'opinions qu'un thème d'une actualité aussi brûlante peut susciter.

Les conclusions suivantes peuvent être tirées des discussions animées qui ont eu lieu dans chacune de ces sessions:

1. Le livre vert représente un grand effort de réflexion d'ensemble sur la situation énergétique en Europe, ce qui n'a pas été fait depuis au moins 25 ans, et il aborde sans préjugé les questions les plus pertinentes: son objectif est justement d'analyser toutes les options, en mettant le doigt sur les faiblesses structurelles auxquelles l'Europe est confrontée et qui ne pourront sûrement pas être résolues dans un futur proche. L'objectif visé est la sécurité d'approvisionnement, mais assorti d'objectifs environnementaux, économiques et sociaux, au moment où certains pays se désolidarisent des engagements pris à Kyoto. Le livre vert reconnaît par là même l'interdépendance entre les décisions de politique énergétique adoptées par un pays de l'Union européenne et ses voisins, et donne de ce fait la priorité à l'élaboration d'une stratégie commune.
2. Pour l'Espagne, le livre vert est publié à un moment particulièrement mouvementé, avec les débuts de la libéralisation des marchés de l'énergie et la publication d'un plan de promotion des énergies renouvelables. En outre, étant donné que notre taux de dépendance envers les importations d'énergie est supérieure à la moyenne européenne, un débat ouvert est essentiel. Quelques réussites notables sont à signaler, telles que l'amélioration de l'efficacité énergétique dans l'industrie, ou bien la croissance spectaculaire de la production d'énergie éolienne, mais des défis restent à relever. Un bon exemple concerne l'industrie, qui a beaucoup fait, mais conserve une importante marge de

manœuvre pour faire baisser la consommation énergétique en améliorant l'efficacité. Les plans d'investissement et de développement du gouvernement, ainsi que le plan de promotion des énergies renouvelables contribueront de manière substantielle à la consolidation de ces réussites ainsi qu'à l'obtention d'autres succès.

3. Une autre conclusion générale qui ressort de l'analyse du livre vert, et sur la base de la perception de la situation espagnole en la matière, est qu'il n'existe pas d'énergie parfaite, et qu'il faut par conséquent tabler sur une combinaison de toutes les ressources énergétiques existantes. La sécurité d'approvisionnement passe nécessairement par un renforcement des économies d'énergie (gestion de la demande) et par la diversification énergétique (gestion de l'offre). Côté demande, la sensibilisation des citoyens et des différents secteurs socio-économiques, en particulier le secteur tertiaire et les ménages, est essentielle pour relever le défi.
4. La législation espagnole tient compte des objectifs environnementaux et d'efficacité énergétique évoqués dans le livre vert. De nombreuses dispositions fiscales pénalisent les produits et les activités particulièrement polluantes, tandis que les énergies renouvelables bénéficient d'un régime favorable, d'une efficacité d'ailleurs variable du fait que sa formulation donne davantage de poids aux critères liés à la recette fiscale plutôt qu'à l'environnement. On ne peut parler d'un instrument fiscal optimal et universellement applicable dans l'Union européenne, car il faut l'adapter à la réalité socio-économique de chaque État; aussi les mesures d'harmonisation fiscale, pour nécessaires qu'elles soient, ne doivent-elles pas nuire aux systèmes volontaristes de promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables. Enfin, des mesures autres que fiscales devraient jouer un rôle important, comme par exemple les accords volontaires, les normes, les programmes de formation et de sensibilisation, les échanges de droit d'émission, etc.
5. Les énergies renouvelables jouent un rôle important pour garantir l'approvisionnement énergétique de l'Europe et pour minimiser les incidences environnementales néfastes des autres sources d'énergie. En Espagne, le plan de promotion des énergies renouvelables concrétise les objectifs de l'Union européenne en la matière et constituent le cadre de référence jusqu'en 2010 et au-delà, du fait de la longue période d'amortissement des investissements prévus. Étant donné que les signaux qu'envoient le marché ne sont pas toujours corrects, les systèmes actuels en faveur des énergies renouvelables prévus dans le plan de promotion apparaissent comme des outils appropriés, même si une certaine controverse est apparue sur le type d'avantage dont pourraient bénéficier ces énergies. Les mécanismes envisageables sont variés et comprennent aussi bien l'imposition d'une taxe particulière aux producteurs d'énergies fossiles, des impôts intermédiaires ou des impôts finaux pour le consommateur, que des réductions sur un impôt existant afin de compenser l'augmentation des taxes destinées à financer ce type d'investissement. Le choix final est complexe et suppose un compromis entre tous les secteurs de la société. En ce qui concerne les biocarburants, dont l'usage devrait augmenter notablement au cours des prochaines années, on pourrait envisager la mise en place d'un régime spécial

analogue à celui dont bénéficie les énergies renouvelables dans la production d'électricité.

6. L'Espagne, en tant que membre de l'Union européenne, réaffirme son attachement aux engagements pris dans la convention de Kyoto en vue de ralentir le rythme du changement climatique, en constatant en outre que bon nombre des solutions aux problèmes d'environnement valent également pour celui de l'approvisionnement énergétique. Il s'agit d'un défi majeur où les actions de sensibilisation sociale ont un rôle clé à jouer, au même titre que les dispositions fiscales et les normes. Le secteur de la cogénération, qui contribue de manière non négligeable aux objectifs de la Commission, n'est d'ailleurs, à ce propos, pas traité suffisamment en détail dans le livre vert.
7. Les transports représentent 32% de la consommation énergétique de l'Union européenne, et 42% de celle de l'Espagne, avec une dépendance quasi totale envers les importations de pétrole, ce qui place ce secteur au centre du débat. Les mesures en faveur de l'efficacité énergétique dans les transports doivent être multisectorielles, concernant à la fois l'automobile, les biocarburants et la gestion des transports. Les efforts déployés dans le secteur automobile pour diminuer la consommation des véhicules neufs peuvent être complétés par la promotion des transports publics, du train et du multimodal.
8. Les possibilités d'économies d'énergie dans les bâtiments sont énormes, et passent par l'intégration de la construction, des systèmes et de l'environnement. Les urbanistes envisagent ainsi la possibilité de construire des logements bioclimatiques, ce qui représente un progrès par rapport aux attitudes antérieures. Contrairement à certaines opinions plus ou moins répandues, les bâtiments solaires bioclimatiques n'impliquent pas d'augmentation importante des coûts de construction, et sont dans de nombreux cas plus économiques. Il semble donc opportun de créer quelques "bâtiments de référence", ce pour quoi le secteur public serait particulièrement bien placé, qui serviraient de démonstration à l'intention des bâtisseurs et des promoteurs. L'augmentation du parc de logements bioclimatiques doit également être abordé du point de vue de la demande, en sensibilisant les acheteurs généralement mal informés des avantages de ce type de logement, non seulement en termes d'environnement, mais aussi en termes économiques.

Madrid, le 23 avril 2001.

COMMENTAIRES DE L'IDAE SUR CERTAINES DES QUESTIONS FORMULÉES DANS LE LIVRE VERT

7.	<p>Le développement de certaines énergies renouvelables suppose des efforts importants en termes de Recherche et de Développement Technologique, d'aides aux investissements ou d'aides au fonctionnement. Un cofinancement de ces aides ne devrait-il pas impliquer une contribution des secteurs dont le développement a bénéficié au départ d'aides considérables et qui sont aujourd'hui très rentables (gaz, pétrole, nucléaire)?</p> <p>Réponse: Le développement des énergies renouvelables, de même que l'amélioration de l'efficacité énergétique, est déterminé par des facteurs liés à la stratégie économique, sociale et environnementale dont doit tenir compte l'Union européenne. L'important effort politique et économique que nécessite le développement de ces sources d'énergie suppose la reconnaissance, en termes économiques, des bénéfices qui leur sont associés à moyen et à long terme, ainsi que de leurs avantages comparatifs par rapport aux énergies fossiles ou nucléaire.</p> <p>C'est pourquoi l'ouverture à la libre concurrence du marché de l'énergie, qui en améliore le fonctionnement, doit prendre en compte la contribution des différentes sources d'énergie à la conservation ou à la dégradation de l'environnement, ainsi qu'à la sécurité d'approvisionnement qui permet de répondre de manière stable aux besoins économiques et sociaux.</p> <p>Les instruments économiques (notamment fiscaux) offrent de nombreuses possibilités d'orientation et de modération de la demande, et permettent le cofinancement des énergies renouvelables. Un recours bien plus large qu'actuellement à ces instruments et une conception judicieuse de leurs modalités d'application sont sans doute cruciaux pour l'innovation technologique et le développement des énergies renouvelables, ainsi que pour l'amélioration de l'efficacité énergétique.</p> <p>Les systèmes de soutien des prix de l'électricité issue de sources renouvelables, comme celui en vigueur en Espagne, ont fait la preuve de leur efficacité pour le développement de certaines sources, en particulier pour l'énergie éolienne, et constituent en eux-mêmes une forme de cofinancement.</p>
9.	<p>Quelles politiques doivent permettre à l'Union européenne de remplir ses obligations au titre du protocole de Kyoto - Quelles mesures pourraient être prises afin de pleinement exploiter le potentiel d'économie d'énergie qui permettrait de réduire à la fois notre dépendance externe et les émissions de CO₂?</p> <p>Réponse: La majorité des pays de l'UE se trouvent dans une situation défavorable pour honorer leurs engagements au titre de Kyoto. La Commission européenne¹ a indiqué l'année passée à Luxembourg que l'Allemagne et le Royaume-Uni faisaient exception à cet égard.</p> <p>On a beaucoup discuté dans les années 1990 (surtout à partir de 1992) de la stagnation des indices d'intensité énergétique dans l'Union européenne, voire de leur augmentation dans certains États membres. Étant donné la part prépondérante des émissions liées à la transformation et à la consommation d'énergie pour les gaz faisant l'objet du protocole de Kyoto, il faut absolument agir sur les facteurs qui déterminent cette consommation, d'une manière bien plus large et intense que lors de la décennie précédente.</p> <p>A cet égard le livre vert indique que:</p> <p style="padding-left: 40px;">“Le respect des engagements de Kyoto et plus généralement la maîtrise des émissions de gaz à effet de serre pèsent essentiellement sur les politiques énergétiques et les transports. Une lutte efficace contre le changement climatique en absence de mesures drastiques dans ces secteurs requiert que l'Union européenne s'engage résolument, comme le prône le présent Livre vert, dans des mesures concrètes (notamment fiscales et réglementaires) en faveur des économies d'énergie et la promotion des énergies renouvelables (exemple les bâtiments). En effet, ces mesures se justifient d'autant plus que le nouveau fonctionnement du marché énergétique en Europe accorde</p>

¹ Communication de la Commission et au Parlement européen sur les politiques et mesures de l'UE en vue de réduire les émissions de gaz à effet de serre: vers un programme européen sur le changement climatique (PECC), COM (2000) 88 final, 8.3.2000.

un poids essentiel à la demande”.

Schématiquement, deux mesures sont nécessaires:

- Développer des technologies efficaces et propres.
- Convaincre les utilisateurs (administrations, entreprises et particuliers) de s'en servir.

Il est clair qu'il sera difficile de mettre en œuvre ces deux mesures, d'intégrer les politiques énergétique et environnementale aux autres politiques, et **d'exploiter tout le potentiel d'économie d'énergie dans la perspective d'un développement durable, sans la sensibilisation des parties concernées, sans un cadre normatif adéquat et sans un important rééquilibrage économique en faveur de la mise en œuvre d'équipements, d'énergies et de pratiques énergétiques et environnementales propres en remplacement de ceux qui polluent et gaspillent.**

Le fait d'inclure dans les actions futures des mesures qui reflètent le coût des incidences environnementales (notamment la rareté des ressources) associées à la consommation d'énergie doit être considéré comme un élément essentiel au moment d'aborder la conception des futurs programmes, puisqu'elle influe sur les possibilités et l'ampleur de l'innovation et de la diffusion en matière de technologies.

La sensibilisation et l'appui au développement et à la diffusion de technologies et de combustible propres nécessite un grand effort pour instaurer une culture de respect de l'environnement et des ressources rares, ainsi qu'une panoplie de moyens permettant d'attirer les investissements et de rendre cette culture rentable.

Ainsi, le **rééquilibrage des prix de l'énergie** grâce à l'intervention publique, et la **différenciation du prix d'achat des équipements consommateurs d'énergie** (voitures, bâtiments, appareils ménagers, etc.), sur la base de systèmes d'étiquetage et de certification énergétique et environnementale, constituent des éléments fondamentaux pour exploiter pleinement le potentiel d'économies.

L'énergie, quelle qu'elle soit, est un bien de première nécessité pour le développement économique et social, et une réforme affectant de manière significative les prix de l'énergie peut avoir des effets indésirables sur des secteurs économiques ou sur certaines couches sociales; il est donc indispensable d'analyser en détail les différentes modalités d'application possibles, en fonction des incidences sur les divers secteurs, des possibilités d'applications différenciées ou d'exemptions, des formes de compensation ou de minimisation de ces incidences, etc., une application progressive et planifiée, la participation des agents sociaux à la planification, la mise sur pied des systèmes d'information et de soutien qui permettent l'adoption judicieuse de différentes formules.

Un autre aspect essentiel d'une réforme de ce type est l'application du critère d'un solde fiscal équilibré, selon lequel l'augmentation de recettes fiscales d'origine énergétique et environnementale est compensée par des réductions d'autres impôts ou charges sociales qui bénéficient aux secteurs et couches sociales les plus touchés et stimulent la création d'emplois, tout en réservant des fonds en faveur de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.

Les secteurs les plus importants sont les transports (secteur qui exerce la plus forte pression à la hausse de la consommation et des émissions), la production d'électricité (le plus gros émetteur de CO₂ avec les transports), les énergies renouvelables, la cogénération, et les bâtiments (dont les caractéristiques de construction conditionnent la consommation d'énergie et les émissions pendant des décennies). L'importance du secteur résidentiel est supérieure à celle de sa propre consommation énergétique, car les ménages conditionnent également la consommation des véhicules particuliers, et aussi, en tant que destinataires finaux des biens et services, ils reçoivent et envoient au marché des signaux (la demande), qui appellent une réponse de la part des secteurs productifs. Quant à l'industrie, elle doit, ce qui est logique, non seulement améliorer l'efficacité de ses processus de production, comme elle le fait déjà, mais aussi susciter et mettre en œuvre des avancées technologiques dans la fabrication d'équipements destinés aux secteurs consommateurs d'énergie.

10.	<p>Un programme ambitieux en faveur des biocarburants et autres carburants de substitution, hydrogène y compris, à hauteur de 20% de la consommation totale de carburant à l'horizon 2020, peut-il continuer de relever de programmes nationaux ou passe-t-il par des décisions coordonnées au niveau de la fiscalité, de la distribution et des perspectives pour la production agricole ?</p> <p>Réponse: La différence de prix de fabrication des biocarburants et des carburants fossiles constituent le principal obstacle à son développement, et un régime fiscal clairement différencié par rapport aux hydrocarbures est indispensable si l'on souhaite favoriser son utilisation.</p> <p>Un objectif aussi ambitieux qu'une part de 20% des biocarburants et des autres carburants de substitution dans la consommation totale en 2020 suppose un fort soutien à différents niveaux qui peut difficilement se concevoir sans décisions coordonnées dans les domaines précités, et sans engagement de la part des États membres pour l'atteindre.</p> <p>D'une part, il faut améliorer la situation concurrentielle des biocarburants et des autres carburants de substitution, à la fois par la réduction des coûts de fabrication et par le régime fiscal applicable à leur consommation. L'absence, au sein de l'UE, d'une harmonisation fiscale en faveur des biocarburants ou d'un régime particulier analogue à celui dont bénéficient les énergies renouvelables pour la production d'électricité en Espagne, fait obstacle à leur développement.</p> <p>D'autre part, l'augmentation substantielle de la production de biocarburant et la nécessaire garantie de continuité supposent la pénétration de la bioénergie dans le secteur agricole, ce qui aura des conséquences sur la politique agricole et l'évolution des zones rurales. Jusqu'à présent, le marché des biocarburants dans l'Union européenne a été étroitement lié au retrait obligatoire de terres agricoles institué par la politique agricole commune, qui autorise les cultures non alimentaires sous contrat et avec des contrôles draconiens. Cela a donné lieu à d'importantes variations dans la production de biocarburants, en fonction de l'évolution du pourcentage de retrait obligatoire, ce qui semble indiquer qu'à l'avenir les matières premières énergétiques devront provenir des mêmes terres que celles destinées à des cultures alimentaires, et recevoir les mêmes aides.</p> <p>De même, l'introduction des biocarburants et des autres carburants de substitution dans le réseau de distribution est un autre élément déterminant pour leur développement.</p>
11.	<p>Les économies d'énergie dans les bâtiments, (40% de la consommation d'énergie), qu'ils soient publics ou privés, neufs ou en rénovation, doivent-elles faire l'objet d'incitations, par exemple fiscales, ou supposent-elles également des mesures d'ordre réglementaire à l'instar de ce qui a été fait dans le secteur des grandes installations industrielles?</p> <p>Réponse: Les bâtiments sont des consommateurs d'énergie à vie longue, et leurs caractéristiques de construction déterminent leur consommation énergétique et leurs émissions durant de nombreuses décennies. Il est néanmoins essentiel d'agir dans ce secteur pour relever le degré d'efficacité énergétique et y intégrer les énergies renouvelables, en particulier les applications solaires (passive, thermique, photovoltaïque) et la biomasse pour le chauffage lorsque c'est possible.</p> <p>Pour ce faire, la combinaison de mesures incitatives, notamment fiscales, et de mesures réglementaires pourrait être la formule la plus efficace. Les mesures réglementaires doivent garantir un niveau minimal obligatoire de mise en œuvre, et les mesures incitatives doivent récompenser tous les efforts supplémentaires par rapport à ce minimum.</p> <p>Il est essentiel de sensibiliser les concepteurs, les constructeurs et les acheteurs aux incidences environnementales et aux coûts économiques de la consommation d'énergie de chaque bâtiment pendant des décennies. Parallèlement, la discrimination économique en faveur des bâtiments les plus efficaces doit jouer un rôle plus important dans les décisions d'achat ainsi que dans la conception des nouveaux bâtiments.</p> <p>La certification énergétique et environnementale des bâtiments est un élément d'information du consommateur qui promeut une construction plus efficace au point de vue énergétique et peut être associé à des instruments économiques de soutien et/ou de pénalisation, en fonction du niveau d'efficacité énergétique.</p>

12.

Les économies d'énergie dans les transports (32% de la consommation d'énergie) supposent que soit corrigé le déséquilibre croissant des modes de transport des marchandises en faveur de la route et au détriment du rail. Ce déséquilibre doit-il être considéré comme une fatalité ou implique-t-il des mesures de redressement quelle que soit leur impopularité notamment pour rationaliser la place de la voiture dans les villes- Comment concilier l'ouverture à la concurrence, les investissements en infrastructures permettant la suppression des goulets d'étranglement et l'intermodalité ?

Réponse:

La mondialisation et la spécialisation des marchés, qui éloignent les centres de production et de consommation des biens et des services, et l'amélioration du niveau de vie entraînent une croissance importante du trafic des marchandises et des personnes, qui emprunte en majorité la route dans des véhicules privés.

Le transport est actuellement le secteur qui exerce la plus forte pression à la hausse de la consommation d'énergie et des émissions de CO₂ dans la plupart des pays européens. Les tendances actuelles du secteur n'étant pas viables à terme, au point de vue de la consommation de ressources limitées, de l'augmentation de la dépendance extérieure, des incidences environnementales ou de l'occupation de l'espace et de la saturation des axes de transport, et du fait qu'elles aggravent la vulnérabilité économique et social, il convient de les corriger.

Économiser l'énergie dans les transports nécessite des actions conjointes concentrées sur deux axes: la modification des formes de mobilité, et la réduction de la consommation des véhicules, avec un recours accru aux biocarburants et aux autres carburants de substitution, ce qui réduira la dépendance énergétique et les émissions polluantes.

Il paraît approprié de conjuguer la discrimination économique entre les différents modes et moyens de transport en fonction de leurs nuisances avec la création d'un marché qui favorise le développement technologique et la mise en place d'infrastructures et de services qui permettent un comportement plus rationnel en matière de transports.

En ce qui concerne les **voitures particulières**, deux éléments sont particulièrement importants pour les économies d'énergie:

- L'acquisition informée et sélective d'une voiture. L'achat de tel ou tel véhicule va conditionner la consommation pendant la décennie suivante, et il peut exister, entre des véhicules analogues, des écarts de consommation supérieur à 30%. Un étiquetage adéquat² des véhicules neufs en fonction de la classe d'efficacité énergétique facilite ce choix. La **discrimination fiscale, comprenant des surtaxes ou des allègements en fonction de la classe d'efficacité énergétique**, peut favoriser l'achat de véhicules moins gourmands, et donc le développement de véhicules sobres.
- **La poursuite de l'amélioration et de l'adaptation du transport public, notamment en ce qui concerne la qualité, la disponibilité et la possibilité d'utiliser des plates-formes exclusives.**

Par ailleurs, la prise en compte dans la planification urbaine de critères de rationalité énergétique et de politique des transports devrait aboutir à la multiplication de zones urbaines, commerciales et industrielles moins dépendantes de l'utilisation de la voiture particulière, en particulier aux alentours des grandes villes.

² Inspiré de la directive 1999/94/CE, concernant la disponibilité d'informations sur la consommation de carburant et les émissions de CO₂ à l'intention des consommateurs lors de la commercialisation des voitures particulières neuves.