

Février 2017

### Gouvernance de l'union de l'énergie

*Analyse d'impact [SWD(2016) 394, SWD(2016) 395 (résumé)] d'une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur la gouvernance de l'union de l'énergie [COM(2016) 759], modifiant la directive 94/22/CE, la directive 98/70/CE, la directive 2009/31/CE, le règlement (CE) n° 663/2009, le règlement (CE) n° 715/2009, la directive 2009/73/CE, la directive 2009/119/CE du Conseil, la directive 2010/31/UE, la directive 2012/27/UE, la directive 2013/30/UE et la directive (UE) 2015/652 du Conseil, et abrogeant le règlement (UE) n° 525/2013.*

#### Contexte

La présente note constitue une première évaluation des points forts et des faiblesses de l'[analyse d'impact](#) (AI) de la Commission européenne accompagnant la proposition susmentionnée, présentée le 30 novembre 2016 et transmise à la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen le 16 janvier 2017.

En novembre 2015, le Conseil européen a convenu qu'il y avait lieu d'élaborer un système de gouvernance transparent et fiable pour l'union de l'énergie. En décembre 2015, le Parlement a demandé l'élaboration de ce cadre de gouvernance dans son propre [rapport d'initiative](#)<sup>1</sup>. La [proposition](#) de la Commission vise à poser les bases législatives de ce système de gouvernance.

La Commission considère que cette proposition permettra de garantir et d'améliorer la coordination des politiques entre les États membres en vue de la mise en œuvre des objectifs de l'union de l'énergie, y compris du cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 (créé en 2014), lequel énonce les objectifs à atteindre en matière d'énergies renouvelables, d'efficacité énergétique et d'émissions de gaz à effet de serre. La proposition de règlement devrait s'appliquer au cours de la période 2021-2030. Elle part du principe qu'une gouvernance améliorée permettra à l'Union d'atteindre ses objectifs en matière de climat et d'énergie, y compris les engagements internationaux prévus par l'accord de Paris. À cet égard, elle complète d'autres propositions du train de mesures sur l'énergie propre, y compris les révisions apportées à la directive sur l'efficacité énergétique, à la directive sur la performance énergétique des bâtiments et à la directive sur les énergies renouvelables. La proposition de règlement sur la gouvernance vise à rationaliser les exigences en matière de planification, de communication d'informations et de suivi, qui sont actuellement prévues dans ces actes législatifs (ainsi que dans l'ensemble de la législation sur le climat), et à les intégrer dans des plans nationaux pour une union de l'énergie. En d'autres termes, la Commission propose de supprimer ces exigences des directives concernées et de les incorporer dans la proposition de règlement sur la gouvernance<sup>2</sup>. En prévision de l'analyse d'impact, la Commission a mené un [bilan de qualité](#) de la législation en vigueur dans le domaine de l'énergie sous la forme d'un exercice du programme REFIT (programme pour une réglementation affûtée et performante).

<sup>1</sup> Résolution du Parlement européen du 15 décembre 2015: Vers une Union européenne de l'énergie [2015/2113(INI)].

<sup>2</sup> Pour une analyse de la proposition, voir Alex Wilson, [Governance of the Energy Union](#), Briefing, EPRS, décembre 2016.

Le cadre législatif proposé comporte deux éléments principaux ou «piliers»: les règles régissant la planification, la communication d'informations et le suivi des plans nationaux et les règles régissant les paramètres du processus continu ou «itératif» d'interaction entre la Commission et les États membres à l'égard de ces plans.

## Définition du problème

Le rapport de l'AI décrit le problème en soulignant les lacunes actuelles des mécanismes de planification, de communication d'informations et de coordination dans le domaine d'action énergétique et climatique. Qui plus est, certains éléments constitutifs sont déjà en place, tels que les systèmes d'inventaire nationaux utilisés pour estimer les émissions et les absorptions, ainsi que les systèmes nationaux de déclaration des politiques et mesures relatives aux émissions et absorptions de gaz à effet de serre. Cependant, l'AI note que les États membres ne disposent pas de cadres de planification à long terme (AI, p. 11). L'AI indique également que les États membres tournent rarement leur regard au-delà de leurs frontières, ce qui peut conduire à des politiques énergétiques contradictoires avec celles de leurs voisins et à la non-réalisation des objectifs de l'Union (AI, p. 11). Enfin, les obligations actuelles en matière de communication d'informations seraient rarement coordonnées, tant du côté des États membres que de celui de la Commission (AI, p. 11).

Si le manque de coordination et de planification peut ne pas suffire à justifier une action législative au niveau de l'Union, la Commission estime que l'ampleur du problème et ses éventuelles conséquences requièrent une nouvelle législation. À cet égard, l'AI mentionne plusieurs conséquences concrètes: le fait que la présentation de rapports est obligatoire dans certains cas et facultative dans d'autres (exigences différentes en matière de communication d'informations); la coexistence d'obligations qui se chevauchent partiellement, sont trop longues et hétérogènes et entraînent des coûts administratifs inutiles; et la nécessité de synchroniser le plus possible les obligations en matière de communication d'informations avec le cycle de révision de l'accord de Paris sur le climat. En d'autres termes, le rapport de l'AI indique que l'amélioration du mécanisme législatif de gouvernance permettrait de réduire les coûts administratifs et d'apporter des avantages économiques, sociaux et environnementaux plus larges aux États membres et aux parties prenantes (AI, p. 16).

La section du rapport de l'AI consacrée à la description du problème semble assez répétitive. Par ailleurs, il n'est pas suffisamment fait référence aux résultats du bilan de qualité (exercice REFIT), qui a joué un rôle central dans le processus de préparation de l'AI et dans la proposition elle-même. La Commission admet toutefois que le bilan n'a «que partiellement» fourni une évaluation quantitative «en raison de l'insuffisance de données fiables» (exposé des motifs, p. 7).

## Objectifs de la proposition législative

Les objectifs *généraux* de la proposition législative sont définis comme suit (AI, p. 17):

- garantir une application coordonnée et cohérente de la stratégie de l'union de l'énergie et réaliser les objectifs de l'union de l'énergie au travers de mesures prises à l'échelle de l'Union et des États membres;
- établir un processus de gouvernance fonctionnel (dynamique, fiable et transparent) entre la Commission et les États membres;
- réduire au maximum la charge administrative et parvenir à simplifier et à intégrer les obligations des États membres et de la Commission en matière de planification, de communication d'informations et de suivi;
- veiller à ce que l'Union respecte ses obligations internationales en matière de climat, en particulier l'accord de Paris.

Les objectifs *spécifiques* énoncés dans le rapport de l'AI découlent en grande partie des objectifs généraux et incluent les dispositions suivantes (AI, p. 17):

- assurer dans les meilleurs délais la réalisation et le suivi des objectifs de l'union de l'énergie;
- rationaliser les obligations actuelles conformément aux principes d'amélioration de la réglementation, à savoir l'efficacité, l'efficience, la valeur ajoutée européenne, la pertinence et la cohérence;
- préciser le processus de gouvernance du point de vue du contenu et de la périodicité des plans nationaux, des rapports d'avancement et du suivi effectué par la Commission.

Le rapport de l'AI ne contient aucun objectif *opérationnel* concernant les options privilégiées, malgré les exigences à cet effet prévues dans les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation.

## Éventail des options envisagées

L'AI propose différentes options pour les deux piliers du cadre de gouvernance, à savoir les règles régissant la planification, la communication d'informations et le suivi des plans nationaux et les règles régissant les paramètres d'interaction politique entre la Commission et les États membres à l'égard de ces plans nationaux. Ces options sont les suivantes: options relatives aux obligations en matière de rationalisation, de communication d'informations et de suivi (R); options relatives à la périodicité des plans nationaux (PN); options relatives à la périodicité des rapports d'avancement (RA); options relatives au suivi de la Commission (S); options relatives au processus continu ou «itératif» d'interaction entre la Commission et les États membres (PI); options relatives à la consultation des États membres sur les plans nationaux (C).

En matière de rationalisation, l'AI envisage six options (R1 à R6), allant des «orientations souples» données aux États membres (R1) – soit des orientations non contraignantes qui seraient fournies par la Commission en complément des orientations actuelles et qui seraient suivies par les États membres à titre strictement volontaire – aux obligations réglementaires instaurées par un acte législatif unique qui remplacerait soit l'ensemble des lois actuelles dans le domaine énergétique, soit les parties adéquates de la législation en vigueur (R4, R5, R6).

Les options relatives à la périodicité des plans nationaux sont au nombre de cinq (PN1 à PN5). Elles vont de l'absence de mise à jour des plans nationaux sur la période 2021-2030 (PN1) à la mise à jour des plans nationaux tous les cinq ans (PN5). Toutes les options prévoient que les plans nationaux couvrent les objectifs, politiques, mesures et prévisions des plans. Elles exigent également que le calendrier et le contenu des plans nationaux soient cohérents avec le calendrier et le contenu des rapports d'avancement. En ce qui concerne les rapports d'avancement, l'AI propose trois options (RA1 à RA3), qui se distinguent par la périodicité des rapports: rapports d'avancement complets annuels ou bisannuels dans le cas des options RA1 et RA2, et rapports d'avancement complets bisannuels et rapports d'avancement abrégés dans le cas de l'option RA3. Les rapports d'avancement complets comprendraient des mises à jour des politiques, des mesures et des prévisions, tandis que les rapports abrégés pourraient comporter des mises à jour en cas de changements importants apportés aux informations figurant dans les rapports complets.

En ce qui concerne la périodicité du suivi des progrès collectifs par la Commission, l'AI a évalué deux options: des rapports de suivi annuels (S1) et des rapports de suivi bisannuels (S2). Les rapports d'avancement s'appuieraient sur les rapports préparés par les États membres et contiendraient des indicateurs énergétiques clés ainsi que des évaluations par pays.

En ce qui concerne le processus d'interaction avec les États membres, l'AI compare huit options (PI1 à PI8) qui vont d'une «option douce», dans le cadre de laquelle la Commission émettrait des recommandations sur les projets de plans nationaux de chaque État membre, à une option prévoyant que la Commission propose des mesures supplémentaires à l'échelle de l'Union ou oblige les États membres à prendre d'autres supplémentaires (PI4). Les options PI4 à PI8 concernent le degré de contrainte des recommandations de la Commission: il pourrait s'agir, par exemple, de recommandations non fixées dans la loi (P5) ou de décisions juridiquement contraignantes de la Commission (PI8).

Enfin, le rapport de l'AI propose quatre options (C1 à C4) pour le dernier élément du cadre de gouvernance, à savoir la consultation des États membres sur les plans nationaux. Ces options vont des consultations facultatives sur les projets de plans nationaux et les plans nationaux finaux (C1) aux consultations obligatoires (C4).

Dans l'ensemble, l'AI présente un vaste éventail d'options qui prennent le scénario de référence (aucun changement) comme point de départ. Le scénario de référence est également utilisé pour évaluer les incidences des options. Toutefois, il est difficile de comprendre le lien entre les options et le scénario de base étant donné qu'il n'est pas explicitement présenté dans la description.

Les options privilégiées mentionnées dans l'AI sont les options R5 et R4 pour la rationalisation, PN5 pour les plans nationaux, S1 pour les rapports de suivi annuels, RA3 pour les rapports périodiques et PI4 et PI6 pour le processus itératif. L'AI montre donc une préférence pour un acte législatif unique qui remplace les éléments pertinents de l'acquis dans le domaine de l'énergie et oblige les États membres à mettre à jour leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat à deux reprises pendant la période allant de 2021 à 2030 ainsi qu'à communiquer des informations sur leur mise en œuvre tous les deux ans, par l'intermédiaire de rapports d'avancement complets. La Commission assurerait un suivi annuel des progrès collectifs au travers du rapport sur «l'état de l'union de l'énergie». La Commission formulerait des recommandations sur les plans nationaux (résumé de l'AI).

## **Portée de l'analyse d'impact**

L'analyse d'impact évalue les options sous l'angle de leurs incidences économiques, sociales et environnementales. Les incidences économiques les plus importantes sont envisagées en fonction des coûts administratifs et des avantages générés. Les incidences sociales sont examinées au regard de la capacité à mieux informer les citoyens sur la mise en place de l'union de l'énergie au travers d'obligations rationalisées et donc plus transparentes en matière de planification, de communication d'informations et de suivi pour les États membres et la Commission (AI, p. 30). Les incidences environnementales sont considérées comme pertinentes par l'AI si les effets produits améliorent la performance de l'Union à l'égard du changement climatique, y compris sur le plan de la réalisation de ses engagements internationaux en matière de climat. Dans l'ensemble, l'analyse d'impact fait la part belle aux aspects économiques, plutôt qu'aux caractéristiques sociales et environnementales.

Le rapport applique une analyse multicritères fondée, le cas échéant, sur des informations quantitatives et sur une étude qualitative des autres incidences et des options relatives au processus de gouvernance. L'évaluation des incidences part systématiquement du principe que, plus les options sont «intransigeantes», plus la charge administrative risque d'être élevée, même si les options plus «douces» entraîneraient toutefois d'autres pertes, comme la non-transmission d'informations actualisées aux parties intéressées ou encore l'incapacité de protéger l'environnement et d'atteindre les objectifs de l'Union en matière de climat et d'énergie (AI, p. 42). Selon les termes de la Commission, «l'option privilégiée devrait également avoir des incidences positives sur l'environnement et améliorer les résultats obtenus par l'Union dans la lutte contre le changement climatique» (résumé de l'AI).

## **Subsidiarité et proportionnalité**

Les articles 191, 192 et 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) constituent les bases juridiques de la proposition. Le traité dote en effet l'Union d'une compétence explicite dans le domaine de l'énergie. L'AI fait également référence à l'article 192 au moment d'évaluer les options concernant la possibilité pour la Commission de formuler des recommandations aux États membres. L'AI précise que la proposition n'affectera pas l'actuelle répartition globale des responsabilités entre l'Union et les États membres. Cependant, ce point n'est pas abordé plus en détail dans l'AI et il semble plutôt paradoxal compte tenu des objectifs de la proposition, à savoir l'amélioration du processus d'interaction entre les États membres et la Commission. La date limite d'examen du respect du principe de subsidiarité par les parlements nationaux des États membres est fixée au 7 mars 2017.

En ce qui concerne la proportionnalité, l'AI fournit trois raisons justifiant la nécessité pour l'Union d'adopter un règlement. Une action au niveau de l'UE permettrait tout d'abord d'atteindre des objectifs de la stratégie de l'union de l'énergie, dont la plupart ne peuvent pas être réalisés par des mesures nationales non coordonnées (AI, p. 16). De plus, la dimension transfrontalière de l'union de l'énergie requiert une coopération accrue entre les États membres. Enfin, la charge administrative qui pèse sur les États membres et la Commission ne peut être allégée qu'en modifiant la législation actuelle relative à l'acquis de l'Union dans le domaine de l'énergie au moyen d'une nouvelle proposition législative (AI, p. 16).

## **Incidences sur le budget et les finances publiques**

L'analyse d'impact et l'exposé des motifs fournissent des estimations principalement qualitatives qui montrent que les coûts administratifs seront réduits une fois la proposition adoptée. Par exemple, selon l'exposé des motifs, la proposition de règlement renforcera le rôle de la communication électronique d'informations, ce qui devrait réduire encore davantage la charge administrative (exposé des motifs, p. 7). L'AI estime de manière plus concrète les dépenses budgétaires totales des États membres pour les options privilégiées en matière de rationalisation: pour R4 et R5, le montant s'élève à 219,3 millions d'euros sur la période 2021-2030. Ce chiffre inclut le coût de mise en œuvre ponctuel et les coûts annuels, et implique des économies estimées à 3,4 millions d'euros par rapport au scénario de référence.

## **Incidences sur les PME et leur compétitivité**

La Commission explique que la proposition ne contient pas de dérogations en faveur des micro-entreprises, ni d'approche spécifique à l'égard des PME, car elle n'a pas d'incidence pour ces entités (exposé des motifs, p. 7). L'initiative n'affectera pas la nature des obligations en matière d'information et ne créera pas de nouvelles exigences pour les entreprises. Selon l'exposé des motifs, «les décisions d'investissement du secteur privé dans les domaines de l'énergie et du climat seront facilitées par la plus grande transparence des cadres réglementaires nationaux» (exposé des motifs, p. 6). Le résumé de l'analyse d'impact mentionne que des incidences positives sont attendues pour les entreprises en général et les PME en particulier, grâce au renforcement de la sécurité d'investissement et de la transparence.

## **Simplification et autres conséquences sur la réglementation**

Étant donné que la proposition vise principalement à intégrer plusieurs mécanismes de planification, de suivi et de communication d'informations dans un acte législatif unique, l'effet de la simplification devrait être significatif. Selon l'exposé des motifs, les États membres «auront beaucoup à gagner [...] d'un cadre qui rationalise et simplifie la planification et la communication d'informations».

## **Qualité des données, de la recherche et de l'analyse**

Le rapport de l'AI s'appuie sur deux études externes menées au nom de la Commission au cours du premier semestre 2016 (AI, p. 71) et sur le bilan de qualité mené par la Commission au titre du programme REFIT. Bien que l'AI fasse référence à ces deux études externes au moment d'évaluer les incidences et de comparer les options, elle ne mentionne pas directement les résultats du bilan de qualité. Il convient de signaler que les deux études ont été utilisées aux fins du bilan de qualité, ce qui peut amener à penser que l'expertise sur laquelle s'appuie l'analyse d'impact est plutôt limitée. Par ailleurs, l'AI s'appuie également sur les conclusions du groupe de travail technique sur les plans nationaux en matière d'énergie et de climat, présidé par la Commission et auquel participaient les États membres. L'analyse ne précise pas si des modèles analytiques ont été utilisés pour l'étayer.

## **Consultation des parties prenantes**

Le rapport de l'AI décrit en détail la consultation publique menée par la Commission pendant 12 semaines, entre le 11 janvier 2016 et le 22 avril 2016. L'enquête en ligne a permis de recueillir plus de 103 réponses (annexe 1, p. 68). Les entreprises privées ont envoyé la plupart des réponses (46 %), suivies des autorités publiques (18 %)

et des ONG (14 %). Des réponses ont été reçues de 15 États membres (Belgique, République tchèque, Danemark, Allemagne, Estonie, Chypre, Lettonie, Lituanie, Hongrie, Malte, Pays-Bas, Pologne, Slovaquie, Finlande et Suède) et de Norvège. L'AI explique que les parties prenantes ont été consultées sur les options concrètes, mais ces explications auraient pu être plus détaillées. D'après le rapport, 31 % des personnes interrogées ont soutenu l'option d'un acte législatif unique. Bien qu'il s'agisse d'un chiffre considérable, cela peut difficilement être qualifié de «vaste majorité», comme le mentionnent pourtant les auteurs de l'AI. Ailleurs, le rapport précise que les 51 % de parties prenantes qui privilégient l'adoption d'un nouvel acte législatif constituent une «majorité absolue», alors qu'il semble plutôt s'agir d'une «étroite majorité» (AI, p. 35).

## **Suivi et évaluation**

Les mécanismes de suivi et d'évaluation représentent l'essentiel de la proposition et, selon le rapport de l'AI, ils fournissent les outils nécessaires pour suivre les progrès accomplis sur la voie de l'union de l'énergie (AI, p. 63). L'AI décrit le processus d'évaluation par lequel la Commission évaluera les rapports d'avancement des États membres (avec l'aide de l'Agence européenne pour l'environnement). L'AI fournit une liste d'indicateurs à utiliser au cours du suivi. La majorité des indicateurs sont d'ordre qualitatif (par exemple, cohérence et harmonisation des obligations en vertu de l'acquis dans le domaine de l'énergie et du climat, degré d'application d'une méthodologie commune par les États membres comparativement à la situation actuelle).

Le rapport de l'AI note que, si le nouveau cadre de gouvernance était mis en place, sa première évaluation devrait avoir lieu vers 2025 étant donné que les rapports d'avancement des États membres seraient soumis à compter du début des années 2020 (AI, p. 66).

## **Comité d'examen de la réglementation de la Commission**

Le 14 septembre 2016, le rapport de l'analyse d'impact a reçu l'[avis](#) positif du comité d'examen de la réglementation de la Commission «étant entendu que le rapport doit être ajusté afin d'intégrer les recommandations du comité». Le comité a recommandé que le rapport de l'AI clarifie la portée et l'ambition de la proposition, en particulier en ce qui concerne sa dimension politique (c'est-à-dire la coordination des politiques des États membres). Le comité d'examen de la réglementation a souligné que le rapport devrait approfondir la réflexion sur les mécanismes concrets, la structure du cadre de gouvernance proposé et la participation des parties prenantes. Le comité a également recommandé que le rapport «clarifie, explique et précise» plusieurs exigences relatives aux rapports d'avancement ainsi que les incidences positives escomptées du nouveau cadre de gouvernance proposé.

L'AI semble prendre en compte ces recommandations, même s'il est difficile d'évaluer à quel point elle les suit dans le rapport final, soumis environ deux mois après l'évaluation du comité d'examen de la réglementation. Certains éléments, tels que le «contrôle du voisin», pour lesquels le comité a demandé des explications supplémentaires, ne sont pas repris dans la version finale du rapport de l'AI.

## **Cohérence entre la proposition législative de la Commission et l'analyse d'impact**

La proposition suit largement les recommandations du rapport de l'AI.

## **Conclusions**

Dans l'ensemble, l'analyse d'impact décrit et explique le problème de façon complète et décide de le résoudre au moyen d'une action législative au niveau de l'Union consistant à intégrer en un règlement unique les exigences en matière de planification, de communication d'informations et de suivi figurant dans divers textes législatifs. Le manque de données quantitatives et le fait que les incidences économiques, sociales et environnementales ne sont pas évaluées de manière égale peuvent être compréhensibles étant donné la nature de l'action proposée, strictement axée sur les aspects liés à la gouvernance de l'union de l'énergie, c'est-à-dire les obligations des États membres et les activités de suivi de la Commission.

---

*La présente note, élaborée par l'unité Évaluation de l'impact ex ante à l'intention de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen, analyse dans quelle mesure l'AI respecte les principaux critères formulés dans les lignes directrices de la Commission pour une meilleure réglementation ainsi que les autres paramètres définis par le Parlement européen dans son guide pratique des analyses d'impact. Elle n'a pas vocation à examiner le contenu de la proposition. La présente note est élaborée à des fins d'information et de mise en contexte afin d'offrir une assistance plus large aux commissions parlementaires et aux députés dans leurs travaux.*

Vous pouvez contacter l'unité Évaluation de l'impact ex ante par courrier électronique à l'adresse suivante: [EPRS-ImpactAssessment@ep.europa.eu](mailto:EPRS-ImpactAssessment@ep.europa.eu)

Manuscrit achevé en février 2017. Bruxelles, © Union européenne, 2017.

Les opinions exprimées dans le présent document relèvent de la seule responsabilité de son ou de ses auteurs et ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

[www.europarl.europa.eu/thinktank](http://www.europarl.europa.eu/thinktank) (internet) – [www.eptthinktank.eu](http://www.eptthinktank.eu) (blog) – [www.eprs.sso.ep.parl.union.eu](http://www.eprs.sso.ep.parl.union.eu) (intranet)