

CONGRÈS DES POUVOIRS LOCAUX ET RÉGIONAUX DE L'EUROPE

Recommandation 106 (2002)¹ sur le développement durable et la libéralisation du marché énergétique

Le Congrès,

Rappelant que:

1. L'énergie représente un élément essentiel de l'activité économique et du bien-être social, et la libéralisation des marchés énergétiques constitue un nouvel aspect extrêmement important de la scène énergétique européenne;

2. Les autorités locales et régionales sont directement impliquées dans la politique énergétique et environnementale, leurs responsabilités et leurs rôles affectent directement des domaines couverts par la libéralisation. Elles consomment de l'énergie dans l'exercice de leurs fonctions statutaires et dans de nombreux pays, elles jouent un rôle important dans la distribution et la production énergétique;

3. Dans certains pays, les municipalités ont peu de pouvoirs statutaires dans le domaine énergétique, mais s'occupent activement de promouvoir l'efficacité énergétique, l'utilisation de sources d'énergies renouvelables et de limiter la pollution et les émissions de gaz à effet de serre;

Tenant compte:

4. d'une série de mesures adoptées par l'Union européenne, et notamment:

a. la Directive sur l'électricité et la Directive sur le gaz, qui sont déjà transposées dans la législation nationale des Etats membres de l'Union et servent de directives aux pays candidats à l'adhésion; et

b. la proposition de la Commission de modifier ces directives pour accélérer la libéralisation;

5. Du fait que l'Union européenne s'est également fixé des objectifs ambitieux dans le domaine de la protection du climat et des sources d'énergies renouvelables, avec notamment:

a. la Résolution du Conseil de l'Union européenne sur l'application de l'accord de Kyoto, c'est-à-dire la réduction de 8 % des émissions de gaz responsables de l'effet de serre d'ici 2010;

b. la résolution du Conseil de l'Union européenne visant à promouvoir la génération combinée de chaleur et d'énergie

(cogénération) qui se propose d'accroître la part de la cogénération pour atteindre 18 % de la production totale d'électricité communautaire d'ici à 2010;

c. la Directive sur l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, qui fixe comme objectif le doublement de la part de l'énergie renouvelable pour la porter à 22 % de la production d'électricité de l'Union européenne d'ici à 2010;

d. le Programme européen sur le changement climatique, qui développe tous les éléments nécessaires à une stratégie européenne de mise en œuvre du Protocole de Kyoto;

Considérant que:

6. La déréglementation des marchés de l'énergie a modifié fondamentalement les conditions générales de la politique énergétique de tous les pays d'Europe. Un des grands avantages d'un marché énergétique libéralisé en termes de durabilité est que les clients peuvent choisir leurs fournisseurs;

7. Bien que des progrès considérables aient été accomplis depuis quelques années en matière de compétitivité et de sécurité des approvisionnements, plusieurs questions importantes ne sont pas encore réglées. Si la libéralisation du marché de l'énergie n'est pas accompagnée de politiques et de mesures supplémentaires, il y a peu de chances que l'on atteigne l'objectif d'un développement durable;

8. En mettant l'accent sur l'efficacité économique des approvisionnements, on ne prend en compte qu'une partie des problèmes qui se posent au secteur énergétique. Il n'y a toujours pas, au niveau européen, de cadre garantissant des normes élevées en matière d'environnement et de sécurité, ainsi que des conditions de concurrence équitables. Les prochaines étapes de la libéralisation doivent remédier de toute urgence à cette fragmentation de la politique européenne dans le secteur énergétique;

9. Jusqu'à présent, les considérations concernant l'environnement n'ont joué qu'un petit rôle dans la déréglementation. Un certain nombre de politiques mises en œuvre aux niveaux local, régional et national pour protéger l'environnement et sauvegarder des emplois subissent de plus en plus les pressions de la concurrence;

10. La libéralisation du marché de l'électricité, notamment – coïncidant avec une capacité de production excédentaire évaluée à 40 000 MW en Europe –, a entraîné une diminution rapide des prix de détail de l'électricité dans plusieurs pays, ce qui ne reflète pas le plus souvent le coût marginal à long terme de la production d'électricité;

11. Les principaux effets de la libéralisation, à savoir la baisse des prix de l'électricité et, pour les investisseurs, une plus grande incertitude quant aux capacités de production, ne favorisent pas les technologies respectueuses de l'environnement comme les SER et la cogénération. Il est essentiel pour une utilisation efficace de l'énergie que les prix de l'énergie reflètent les coûts réels (en internalisant les coûts externes);

12. La baisse des prix de l'électricité a diminué l'intérêt des incitations économiques en faveur de l'efficacité énergétique. Les compagnies d'électricité qui jouaient un rôle important dans les économies d'énergie dans certains pays, en partie volontairement et en partie en raison de la réglementation, s'y intéressent beaucoup moins depuis l'ouverture du marché;

13. La déréglementation limite le champ d'action des municipalités et des entreprises municipales aux seules activités suffisamment rentables et compétitives et menace de pénaliser la promotion de l'efficacité énergétique et des sources d'énergies renouvelables;

14. La situation actuelle montre que les initiatives prises jusqu'à présent ne favorisent pas le choix des sources d'énergies renouvelables et de la cogénération autant qu'on pourrait le souhaiter. Du coup, leur développement général est extrêmement lent;

15. Avec la libéralisation progressive du marché énergétique, la législation concernant la protection de l'environnement prend de l'importance. La politique énergétique européenne doit maintenant prendre en compte les aspects liés à l'environnement. Il faut donner aux acteurs du marché des règles permettant d'éviter d'éventuels effets négatifs de la déréglementation pour la politique de l'environnement tout en garantissant qu'ils pourront profiter des avantages de la concurrence;

16. En raison des émissions importantes de gaz à effet de serre dues à la production énergétique, du risque d'accidents nucléaires et des problèmes posés par les déchets radioactifs provenant du secteur de l'énergie nucléaire, il faudra absolument introduire de nouvelles incitations liées à l'environnement si l'on veut parvenir à un développement durable du secteur énergétique.

Convaincu des faits suivants:

17. Malgré ces incohérences, il ne faudrait pas revenir aux monopoles en matière énergétique. Il faut au contraire épuiser toutes les possibilités offertes par le dynamisme des marchés et leur rôle unique en matière d'innovation et de recherche d'efficacité pour atteindre les objectifs concernant la protection de l'environnement et surmonter les contradictions existantes;

18. Il faut adopter une stratégie énergétique intégrée impliquant tous les niveaux de gouvernements et tous les secteurs de la société pour relever le défi de l'accroissement rapide de la demande énergétique et des menaces liées aux changements climatiques. La stratégie doit rechercher des processus de production efficaces, limiter les déchets, utiliser plus efficacement les combustibles et recourir davantage aux énergies renouvelables;

19. Il faut promouvoir une planification intégrée de l'énergie impliquant des mécanismes permettant à toutes les parties concernées – c'est-à-dire les usagers, les producteurs, les salariés, les membres des professions libérales, les entreprises ainsi que les autorités locales, régionales et nationales – de participer et de prendre des décisions,

Recommande aux gouvernements des Etats membres:

20. De mettre sur pied un cadre réglementaire permettant:

a. de compenser la charge supplémentaire pour les investisseurs des technologies respectueuses de l'environnement qui nécessitent des investissements de capitaux considérables ou qui doivent être compétitives sur le marché de l'électricité et du chauffage;

b. de proposer des incitations à la rentabilité énergétique dans un environnement économique caractérisé par une forte concurrence en termes de prix de l'énergie;

c. de favoriser le choix du client tant au niveau de la production d'électricité qu'au niveau des services de l'énergie;

d. de garantir une structure du marché comprenant de nombreux acteurs, favorisant ainsi l'égalité des chances;

21. D'élaborer un plan d'action national, fixant les politiques et les mesures à prendre pour atteindre les objectifs. Les progrès réalisés doivent être suivis de près et des actions supplémentaires prises le cas échéant;

22. De mettre sur pied une autorité réglementaire nationale, avec des représentations locales et régionales, dotée de pouvoirs contraignants et chargée de veiller au respect non seulement des règles de la concurrence mais aussi des dispositions concernant l'environnement et la rentabilité énergétique. Les autorités locales et régionales doivent pouvoir constituer des commissions de contrôle municipales pour la distribution de l'énergie. Ces organes seront ouverts aux usagers;

23. De créer des conditions de marché équitables pour toutes les sources d'électricité: les marchés de l'électricité, ainsi que les possibilités d'accès à ces marchés, doivent être organisés de manière à ce que différents types d'acteurs puissent y participer;

24. De faire en sorte que les subventions actuelles soient transparentes pour tous les acteurs et les organes de contrôle du marché et de vérifier que ces subventions servent les objectifs de la politique énergétique et de la politique de l'environnement;

25. De mettre en œuvre une nouvelle approche de la politique d'aide de l'Etat dans le secteur de l'énergie et de l'environnement, conformément aux engagements pris en vertu du Protocole de Kyoto et d'autres accords:

a. élaborer des directives adéquates, globales et transparentes pour l'aide de l'Etat concernant les règles du secteur énergétique en matière d'environnement;

b. accorder l'aide opérationnelle de l'Etat essentiellement à la production d'électricité propre, afin d'inciter les producteurs à éviter le plus possible les coûts extérieurs;

c. accepter des exonérations fiscales pour les combustibles propres et les technologies très rentables;

d. en matière de production énergétique, deux technologies clés devraient être soutenues: les sources d'énergie

renouvelables et la production combinée de chaleur et d'électricité (cogénération), afin de les rendre compétitives à long terme avec les sources d'énergie traditionnelles;

26. De fixer des objectifs obligatoires pour la part du marché correspondant à l'électricité provenant des sources d'énergies renouvelables et de la cogénération. Il faut introduire des mesures d'incitation pour encourager le développement d'énergies alternatives comme l'énergie éolienne, l'énergie hydraulique et solaire, la biomasse et l'énergie géothermique;

27. De mettre en place un système de certification obligatoire de l'électricité provenant des sources d'énergies renouvelables et de la cogénération, pour offrir à tous les consommateurs des informations sur les caractéristiques de la production d'électricité «alternative» et leur montrer tout l'intérêt que présente «l'énergie verte»;

28. D'envisager l'introduction d'une «taxe pour lutter contre le changement climatique» prélevée sur les énergies non renouvelables, afin de faire de l'électricité verte une option plus viable financièrement;

29. D'établir des règles équitables pour les conditions et les prix d'accès par la réglementation des services de transmission et de distribution;

30. D'encourager les collectivités locales et régionales, conformément au principe de subsidiarité, à s'intéresser de plus près aux questions touchant l'énergie et l'environnement, en leur permettant non seulement de choisir leurs fournisseurs d'électricité mais aussi les méthodes de production de cette électricité;

31. De permettre aux municipalités et aux entreprises municipales qui le souhaitent de bénéficier des dispositions offertes aux grands acteurs de la scène énergétique, en leur donnant notamment la possibilité de faire des choix en matière de consommation, de production locale et de distribution;

32. De donner la priorité dans les investissements d'infrastructures publiques aux projets locaux qui limitent la consommation énergétique, réalisent des économies, créent des emplois, stimulent l'économie locale et améliorent la vie de la collectivité;

33. De favoriser la création de partenariats pour l'efficacité énergétique entre les autorités nationales, régionales et locales, le secteur privé, les établissements financiers, les associations, les syndicats, les réseaux et les groupes de citoyens;

34. D'inviter les autorités locales et régionales à participer activement au suivi des effets de l'ouverture des marchés de l'énergie au niveau local;

Recommande à l'Union européenne:

35. D'appliquer le principe de subsidiarité en fixant les compétences dans ces domaines non seulement au niveau national mais aussi au niveau des autorités locales et régionales là où elles sont mieux à même de résoudre les problèmes;

36. D'adopter une politique qui ne se contentera pas de supprimer les obstacles, comme l'intégration verticale de l'industrie de l'électricité, mais qui favorisera également une réglementation du secteur en matière d'environnement;

37. De fixer des règles minimales pour les taxes concernant la production d'électricité ou celles concernant la cogénération, puisque certains problèmes de la politique d'aide de l'Etat pour la protection de l'environnement tiennent à un régime fiscal inefficace;

38. D'élaborer de nouvelles directives sur l'aide de l'Etat pour la protection de l'environnement, qui prendront en compte la rentabilité énergétique, la cogénération et les sources d'énergies renouvelables;

39. D'évaluer les effets de la libéralisation des marchés et d'adopter dans les plus brefs délais une directive pour une politique cohérente en matière de cogénération (analogue à la Directive sur l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables adoptée en septembre 2001);

40. D'établir un cadre légal pour une norme européenne pour l'information concernant toutes les sources d'électricité, fixant des règles minimales pour la certification de la production de l'électricité ainsi que les principes officiels de l'information dans ce domaine et des systèmes nationaux d'information;

41. D'élaborer des propositions visant à réglementer l'accès de tiers au marché interne du gaz et de l'électricité, en prenant en compte des normes sociales et environnementales;

42. D'intensifier la coopération avec les pays candidats à l'adhésion afin de les aider à mettre en œuvre les nouvelles normes de l'Union européenne concernant la rentabilité énergétique, la cogénération et les sources d'énergies renouvelables. Une démarche cohérente, évitant tout *dumping* au détriment de l'environnement, devrait représenter un point essentiel des négociations et les accords conclus ultérieurement dans ce domaine.

1. Discussion et adoption par la Commission permanente du Congrès le 21 mars 2002 (voir document CG (8) 27, projet de recommandation présenté par M. P. Torkler, rapporteur).