HEINRICH BÖLL STIFTUNG
UNION EUROPÉENNE

ECOFYS
sustainable energy for everyone

FAIRE AVANCER LA COOPÉRATION RÉGIONALE DANS LE CADRE DE L'ÉNERGIE RENOUVELABLE À L'HORIZON 2030

par Malte Gephart, Lucie Tesnière et Corinna Klessmann, Ecofys

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
UNION EUROPÉENNE

ECOFYS
sustainable energy for everyone

Faire avancer la coopération régionale dans le cadre de l'énergie renouvelable à l'horizon 2030

par Malte Gephart, Lucie Tesnière et Corinna Klessmann, Ecofys

Colophon

Les auteurs remercient les experts ci-dessous pour leurs précieuses contributions écrites et orales à ce rapport :

Luca Angelino, Giorgia Concas, Fabio Genoese, Jacques de Jong, Heike Leberle, Thomas Legge, Imke Luebbeke, Josche Muth, Aoife O'Leary, Fabian Pause, Julian Popov, Mario Ragwitz, Gustav Resch, Josh Roberts, Pierre Tardieu, Claude Turmes, Katharina Umpfenbach, Christoph Zehetner.

Les opinions exprimées dans cette publication sont celles des auteurs. Elles ne reflètent pas les opinions de ces experts mentionnés.

Coordination et édition finale par Silvia Brugger et Kathrin Glastra
Adaptation française : Carole Courtoy
Conception et production : Micheline Gutman

Imprimé en Belgique, décembre 2015

Image couverture : S. Robles

Publié par Heinrich-Böll-Stiftung Union Européenne, sous Licence Creative Commons CC-BY-NC 3.0.

Vous êtes libre de **partager** – copier et redistribuer le matériel dans n'importe quel media ou format et **adapter le document** – remixer, transformer, et de construire sur le matériau (utiliser ce matériel) selon les termes suivants : **Attribution** – Vous devez mentionner la source, donner le lien à la Licence et indiquer les modifications qui ont été faites. Faites le de manière raisonnée, mais pas comme une suggestion que la Licence vous approuve ou votre usage. **Non-commercial** – Vous ne pouvez pas utiliser ce matériel à des fins commerciales. Pas de restrictions supplémentaires – Vous ne pouvez pas appliquer des conditions juridiques ou mesures techniques qui restreint légalement les autres de ce que la Licence permet. Pour les droits, voir : https://creativecommons.org/licenses/by-nc/3.0/

D/2015/11.850/4

Cette publication peut être commandée à :
Heinrich-Böll-Stiftung Union Européenne, Bruxelles – 15 Rue d'Arlon – B-1050 Bruxelles – Belgique
T +32 2 743 41 00 F +32 2 743 41 09 E info@eu.boell.org W www.eu.boell.org

TABLE DES MATIÈRES

Préface 4

Résumé 6

Liste des abréviations 9

1 Introduction 10

2 Quel est le défi et comment la coopération régionale peut-elle y contribuer ? 13
2.1 Le marché intérieur de l'énergie et les politiques des États membres de l'UE sur les EnR 13
2.2 Les avantages de la coopération régionale 15
2.3 Les défis de la coopération régionale 16

3 État des lieux de la coopération régionale 17
3.1 Quels sont les modèles actuels de coopération régionale ? 17
3.2 Les facteurs de succès de la coopération régionale et les manques 20

4 Des approches régionales dans un cadre EnR à l'horizon 2030 22
4.1 La définition géographique des régions 22
4.2 La coopération régionale dans la planification politique 29
4.3 Projets régionaux et mécanismes de soutien communs 30
4.4 Les objectifs régionaux d'énergie renouvelable 36
4.5 La surveillance de l'objectif EnR régional 39
4.6 La coopération régionale au niveau sous-national 40
4.7 Incitations à la coopération régionale 41

5 Conclusions et recommandations politiques 44

Biographies des auteurs 47

PRÉFACE

L'Union européenne veut construire une Union de l'énergie avec une politique climatique prospective qui vise à la décarbonisation du système énergétique européen. Afin d'atteindre cet objectif, les sources d'énergie renouvelables ont un rôle prédominant dans le futur bouquet énergétique de l'UE. En conséquence, l'UE se fixe l'objectif de devenir le numéro un mondial dans les énergies renouvelables.

Cet objectif ambitieux, la hausse de la part des énergies renouvelables d'« au moins 27 % » d'ici 2030, ne se reflète pas malheureusement dans la décision des États membres de l'UE. Celle-ci renvoie plutôt à une approche « business-as-usual », sans efforts supplémentaires importants. L'Union européenne, en dépit des avantages de l'utilisation des sources d'énergies renouvelables, y compris la diminution des émissions de gaz à effet de serre, la garantie de la sécurité d'approvisionnement européenne, la relance de la création d'emplois et la fourniture d'une énergie abordable pour une économie compétitive, n'a pas réussi à élever la barre beaucoup plus haut et exploiter le plein potentiel des énergies renouvelables.

Considérant le manque d'ambition déplorable affiché par les chefs d'État et de gouvernement, il est d'autant plus important que l'objectif des énergies renouvelables pour 2030, soit non seulement atteint mais potentiellement dépassé. Dans les prochaines années, la Commission européenne a l'intention de proposer un nouveau Paquet énergies renouvelables, incluant la législation de la réalisation de l'objectif 2030 de manière rentable. Un système de gouvernance solide, transparent et fiable, à travers la contribution des États membres, doit être créé pour atteindre et dépasser l'objectif contraignant en matière d'énergies renouvelables à l'échelle européenne.

Ce nouveau système de gouvernance est censé faciliter la coordination des politiques nationales de l'énergie et favoriser la coopération régionale entre les États membres. La flexibilité des États membres peut être intensifiée lorsqu'ils atteignent l'objectif européen collectivement. L'UE, à travers la coopération régionale, et aussi à travers les avantages transfrontaliers, y compris les options d'équilibrage, cherche à maximiser la flexibilité dans le système énergétique ainsi que contribuer à la planification de l'approvisionnement et des infrastructures pour leur intégration et leur synchronisation.

Il existe un consensus important sur l'essentialité d'une approche européenne plus coordonnée pour un système énergétique sûr, respectueux du climat et abordable pour l'UE. Cette approche se reflète dans la vision de l'Union de l'énergie qui promeut explicitement la coopération régionale. Son objectif est d'ouvrir la « boîte noire » de l'élaboration des politiques nationales énergétiques et de combler les lacunes entre l'UE et les niveaux nationaux.

Pour atteindre l'objectif à l'échelle européenne, le cadre de l'énergie renouvelable à l'horizon 2030 représente une grande opportunité de renforcer la coopération régionale. La promotion du développement transfrontalier des sources d'énergie renouvelable de la coopération régionale s'aligne sur l'objectif de la création d'un marché intérieur de l'énergie, bénéfique à l'intégration des énergies renouvelables. C'est aussi la première étape vers une Union de l'énergie.

Compte tenu des avantages de la consolidation de la coopération régionale dans le cadre de l'énergie renouvelable après 2020, la fondation Heinrich-Böll-Stiftung Union Européenne, a commandité Ecofys d'explorer des options sur le renforcement des éléments, afin d'atteindre l'objectif des énergies renouvelables 2030. L'étude, « Conduire la coopération régionale vers un cadre d'énergie renouvelable en 2030 », présente une analyse approfondie des options et des recommandations politiques afin de renforcer la coopération régionale dans la future politique européenne des énergies renouvelables.

Cette étude s'appuie sur le travail de la fondation Heinrich-Böll-Stiftung depuis quelques années avec une proposition pour une « Communauté européenne pour les énergies renouvelables (ERENE) ». La proposition a été complétée en 2012, avec une diversité d'options stratégiques pour l'amélioration des réseaux électriques et des mécanismes de soutien pour une «Union européenne pour les énergies renouvelables ». Nous espérons, avec cette nouvelle étude, poursuivre et stimuler davantage le débat sur l'utilisation optimale des sources d'énergie renouvelables, à travers les frontières nationales via la coopération régionale. Une situation gagnant-gagnant pour tous et qui devrait contribuer à l'accélération de la transition vers un système énergétique basé sur les énergies renouvelables en Europe.

Silvia Brugger
Directrice du Programme Climat et Énergie,
Heinrich-Böll-Stiftung Union européenne

Kathrin Glastra
Liaison Transition énergétique,
Europe de l'Ouest &
Directrice adjointe du Programme
Climat et Énergie,
Heinrich-Böll-Stiftung Union européenne

RÉSUMÉ

À plusieurs reprises, la Commission européenne, le Conseil européen et le Parlement européen ont appelé à une coopération régionale dans le contexte du débat politique du cadre 2030 en matière de climat et d'énergie et l'Union de l'énergie. Ce document explore la manière dont la coopération régionale pourrait être fondamentalement renforcée dans le cadre de la gouvernance 2030. Et aussi la façon d'atteindre et dépasser l'objectif d'au moins 27 % d'énergies renouvelables (EnR) d'ici 2030, la proposition des Chefs d'État et de Gouvernements de l'Union européenne. De plus, la coopération régionale fait partie intégrante de la marche à suivre entre la nationalisation des politiques sur les EnR et l'harmonisation de ces politiques à l'échelle européenne. Nous nous concentrons sur la coopération régionale, les objectifs liés aux énergies renouvelables et les mécanismes de soutien, ceux qui sont parmi les pierres angulaires principales du déploiement des énergies renouvelables.

Actuellement **il existe une grande variété de coopération régionale relative au déploiement des EnR portant particulièrement sur :**

- les marchés de l'électricité (Initiatives Régionales en électricité/ ERI ; Forum pentalatéral de l'énergie /FPE) ;
- les infrastructures (Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour l'électricité REGRT-E ; Plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la Baltique /PIMERB) ;
- la gestion du réseau (REGRT-E) ;
- toutes ces questions (Initiative des pays riverains de la mer du Nord pour les réseaux offshore /NSCOGI).

Ces types de coopération ont favorisé la capacité *existante* des énergies renouvelables plutôt que leur déploiement *futur*. Même si beaucoup de choses ont été réalisées, la coopération régionale exige un « bond en avant » pour aborder les questions liées au nouveau déploiement des énergies renouvelables de 2020 à 2030 : comme l'utilisation la plus efficace du potentiel de ces énergies, la conception du marché de l'électricité relatif à leur déploiement, les coûts des soutiens qui y sont liés, et la coopération des États membres sur les mix d'énergies envisagés.

Il existe **plusieurs options pour l'amélioration majeure de la coopération régionale au-delà de 2020.**

Tout d'abord, la nécessité de définir le périmètre géographique des régions. Deux possibilités s'offrent à ce niveau : les régions pourraient être définies de façon de haut en bas (« top-down »), donc que la Commission européenne délimite des régions et que les États membres doivent coopérer au sein de cette région. Ceci aurait pour avantage d'assurer l'inclusion de l'ensemble des 28 États membres de l'Union européenne dans un cadre d'une coopération régionale. Ce regroupement régional pourrait au moins inclure, dans chaque groupe, un État membre avec une stratégie ambitieuse d'énergies renouvelables ; ou en définissant des régions qui entraîneraient des avantages spécifiques (comme le renforcement de la sécurité énergétique). Pourtant, cette définition de haut en bas pourrait forcer des États membres à rejoindre un groupement régional auquel ils ne s'identifient pas, ou qu'ils ne veulent pas rejoindre, menant à un manque d'adhésion des membres de cette région.

À l'opposé, les États membres pourraient se regrouper ensemble selon un processus de bas en haut (« bottom-up ») et trouver des partenaires de coopération en fonction de leurs propres intérêts. Cette approche, même si les définitions de bas en haut des régions sont confrontées à des défis potentiels (comme l'exclusion d'un seul État membre et avec un processus très long), semble être plus pratique et efficace, en étant fortement encadrée par la Commission européenne.

La planification de la politique de coopération régionale sera cruciale pour une meilleure coordination des politiques nationales. Dans la consultation, la Commission européenne pour-

rait rendre obligatoire une grande variété de thèmes, y compris un modèle contraignant sur la législation sur les énergies EnR pour l'après-2020. Alors, les États membres auraient la possibilité, dans les plans nationaux (ou même régionaux), d'exposer les domaines qui font consensus avec les États membres voisins consultés et les sujets qui font controverses. Ces plans pourraient même comporter un chapitre sur la compatibilité des plans énergétiques nationaux. De cette façon, la Commission européenne serait à même de mieux évaluer comment une législation européenne pour soutenir l'intérêt des États membres et compléter leurs efforts. En matière de planification de politique, la Commission européenne devrait prendre un rôle important dans la coopération régionale, en se fondant sur des évaluations régulières sur les opportunités et les avantages de cette coopération. Les régions sous-nationales devraient faire partie de ce processus de consultation régionale et de planification de politique. Etant souvent configurées par delà les frontières, elles sont particulièrement appropriées pour informer le processus de consultation régionale au niveau d'un État membre.

Des projets régionaux communs et des mécanismes de soutien devraient jouer un rôle important dans le cadre 2030, parce que les mécanismes de soutien continueront à jouer un rôle dans le déploiement des énergies EnR, au-delà de 2020. Ils seront, au moins partiellement, organisés nationalement dans le cadre 2030. La possibilité de mettre en œuvre des projets régionaux et des mécanismes de soutien communs, afin de combiner les mécanismes de soutien nationaux avec une approche régionale. À cet égard, on pourrait exiger des États membres qu'ils réalisent leur part de déploiement des énergies renouvelables au travers de projets communs ou en se joignant à des mécanismes de soutien (comme un élément potentiel d'une nouvelle directive sur les énergies renouvelables. Ce qui laisserait aux États membres la liberté de choisir leurs partenaires de coopération, les technologies ciblées et l'étendue de coopération avec chaque partenaire. Et, en même temps, une garantie d'un début d'utilisation des projets et des mécanismes de soutien communs pour les États membres. De plus, cette approche pourrait se fonder sur les développements actuels de plusieurs États membres auxquels la Commission européenne (CE) a demandé d'ouvrir leurs mécanismes de soutien.

Des objectifs régionaux en matière d'énergies renouvelables (EnR) ont l'avantage d'encourager fortement la coordination régionale. La CE devrait s'assurer que l'objectif global à l'échelle européenne, soit une part d'EnR d'au moins 27 %, se retrouve dans les objectifs régionaux. L'approche la plus fiable pour atteindre et même dépasser l'objectif en matière d'énergies renouvelables à l'horizon 2030, serait la définition des régions et aussi la fixation des objectifs contraignants d'une façon de haut en bas. Pourtant, l'avantage d'une approche de bas en haut est de susciter une responsabilité parmi les États membres à leur région spécifique. Cette approche implique, en même temps, le risque d'écarter certains États membres. Par conséquent, la Commission européenne devrait fortement l'encadrer. Il est aussi crucial de s'assurer que des objectifs régionaux ne nuisent pas à l'objectif à l'échelle européenne mais renforcent son efficacité. La question de savoir quelle serait la responsabilité des régions en matière de procédures d'infraction, reste totalement ouverte. La définition de la responsabilité des États membres dans le renforcement de la coopération régionale, devrait alors être formelle.

Le suivi des objectifs régionaux en matière d'énergies renouvelables, à savoir le contrôle et la mise en œuvre des objectifs au niveau régional via la seule pression des pairs, une proposition issue du débat politique sur le cadre législatif des énergies renouvelables à l'horizon 2030. Une option qui s'avère un peu faible pour garantir un niveau adéquat de l'ambition et la fiabilité à la hauteur des États membres, si elle était appliquée sans d'autres mesures. L'application de la méthode « name and shame » est inefficace aux régions nouvellement définies. Donc leurs membres ne se sentiraient probablement pas très responsables de l'accomplissement des objectifs régionaux.

La coopération régionale au niveau sous-national peut prendre de multiples formes : les régions sous-nationales devraient avoir un rôle crucial dans l'élaboration des plans énergétiques

nationaux – ou régionaux. Elles ont la possibilité d'être le point de départ naturel pour des projets et des mécanismes de soutien régionaux communs. Elles pourraient faciliter la participation des citoyens à la planification de la politique et de l'espace, et soutenir le déploiement des énergies renouvelables à travers l'alignement des procédures légales et de planification, au niveau régional. Par conséquent, le cadre 2030 devrait clairement définir le rôle des régions sous-nationales pour garantir leur participation dans la réalisation de l'objectif global.

Des incitations financières pour la coopération régionale qui pourraient venir du Fonds européen de développement régional et du Fonds de Cohésion, du programme INTERREG, du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe, du Fonds européen pour les investissements stratégiques, ou dans le cadre des Projets d'intérêt commun. Ces financements supplémentaires, par contre, doivent être importants pour favoriser la coopération régionale. Il y a une possibilité d'établir une réserve de projets dédiés à la coopération régionale une coopération régionale en matière d'énergies renouvelables, avec l'exigence d'un modèle clair pour les applications du projet, et un ensemble transparent de critères de sélection et/ou de qualification. Afin de transformer ces occasions de financements en projets concrets de coopération régionale. Le financement pourrait provenir d'un cofinancement à l'échelle européenne par le biais de paiements initiaux, ce qui diminuerait significativement les coûts d'investissements. Les États membres pourraient également organiser des offres avec la Commission européenne. L'option du dernier recours serait de rendre la coopération régionale simplement obligatoire : elle définirait de façon autoritaire que l'accomplissement de l'objectif d'une part minimale en matière d'énergies renouvelables, doit être réalisé en coopération avec d'autres États membres.

Toutes ces options ayant été explorées, les États membres acceptent plus facilement une approche de bas en haut que des éléments imposés par la Commission européenne. Toutefois, limiter la coopération régionale aux approches de bas en haut ne va pas probablement faire avancer les choses, dans les domaines qui ne font pas consensus et qui représentent un risque politique pour les États membres (en termes d'acceptation publique). Et l'exigence des progrès à l'horizon 2030.

Donc, **un mélange d'éléments de haut en bas et de bas en haut semble adéquat :**

- La définition géographique des régions pourrait se faire par le haut (« top-down »), pas entièrement contraignante, mais plutôt guidée par la Commission européenne (en accord avec le Parlement européen) vers les États membres.
- Les sujets consultés par les États membres au niveau régional peuvent être définis de haut en bas y compris le modèle contraignant du rapport sur la coopération régionale.
- La possibilité de définir de haut en bas l'accès partiel aux mécanismes de soutien, en s'assurant que les États membres utilisent les mécanismes de coopération.
- Rendre obligatoire pour les États membres, l'inclusion des régions sous-nationales dans la consultation régionale et la planification politique.

Plusieurs éléments de bas en haut donneraient de la flexibilité aux États membres :

- Des accords de coopération régionale entre les États membres, compte tenu de la flexibilité de la mise en œuvre de tels accords dans une région.
- La définition et l'accord quant à l'ouverture aux mécanismes de soutien, les partenaires de coopération réels, les technologies visées et le partage coût-bénéfice, selon un processus de bas en haut par les États membres.

Ce document présente une variété d'options sur le renforcement de la coopération régionale. Il apportera une aide à la réalisation et même le dépassement de l'objectif contraignant à l'échelle européenne d'au moins 27 % des EnR dans l'Union de l'énergie, ainsi que combler les écarts existant entre les citoyens, les régions sous-nationales, les États membres et l'UE. Néanmoins, la coopération régionale doit être intégrée dans un cadre énergie renouvelable solide et fiable afin de délivrer tout son potentiel.

LISTE DES ABRÉVIATIONS

ACER	Agence de coopération des régulateurs de l'énergie
BEI	Banque européenne d'investissement
CE	Commission européenne
CECA	Communauté européenne du charbon et de l'acier
CESEC	Groupe de haut niveau sur la connectivité au gaz de l'Europe Centrale, orientale et du sud
EEAG	L'encadrement des aides d'État de l'environnement et de l'énergie
EnR	Énergies renouvelables
ERENE	Communauté européenne pour les énergies renouvelables
ERI	Initiative régionale en électricité
ESC	Énergie solaire concentrée
FEDER+CF	Fonds européen de développement régional et Fonds de cohésion
FEIS	Fonds européen pour les investissements stratégiques
FPE	Forum pentalatéral de l'énergie
GREEG	Groupe des régulateurs européens pour l'électricité et le gaz
GRT	Gestionnaire de réseau de transport
LCOE	Le coût moyen actualisé de l'électricité
MIE	Mécanisme pour l'interconnexion en Europe
NORDEL	Modèle du marché nordique de l'électricité
NSCOGI	Initiative des pays riverains de la mer du Nord pour les réseaux offshore
PE	Parlement européen
PERE	Plan européen pour la relance économique
PIB	Produit intérieur brut
PIC	Projet d'intérêt commun
PIMERB	Plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la Baltique
RED	Directive sur les énergies renouvelables (Directive 2009/28/EC du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009)
REGRT-E	Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour l'électricité
RETS	Système de transfert des énergies renouvelables
SO&AF	Scénario de perspectives & Adéquation des prévisions
TFUE	Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne
TYNDP	Plan décennal du développement du réseau

1 Introduction

À plusieurs reprises, la Commission européenne, le Conseil européen et le Parlement européen ont appelé à une coopération régionale dans le contexte du débat politique du cadre 2030 en matière de climat et d'énergie et l'Union de l'énergie.

Dans son projet de cadre politique pour le climat et l'énergie pour 2030, la Commission européenne a proposé une hausse de la part de l'énergie renouvelable (EnR) d'au moins 27 % dans la consommation énergétique de l'UE d'ici 2030. Mais elle a également exprimé la nécessité d'un cadre de gouvernance fondé sur *« la coopération régionale entre les États membres, une aide pour répondre aux défis énergétiques et climatiques communs de manière plus rentable, en favorisant l'intégration du marché en évitant les distorsions »*.[1] Elle a aussi pour objectif d'intégrer le cadre politique pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030 dans le concept global d'une «Union de l'énergie». Dans le paquet de l'Union de l'énergie du 25 février 2015, la Commission européenne a affirmé la nécessité *« d'un renforcement de la coopération régionale dans un cadre commun de l'UE »*.[2]

Le 23 octobre 2014, les conclusions du Conseil des chefs d'État ou des gouvernements de l'UE ont déclaré que le futur système de gouvernance devrait *« encourager la coopération régionale entre les États membres »*.[3] Et le Conseil européen, le 20 mars 2015, dans ses conclusions a appelé à la coopération régionale pour développer *« une conception du marché plus souple et plus efficace »*.[4]

Enfin et surtout, le Parlement européen a déclaré dans son rapport sur «le cadre pour les politiques en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030» du 5 février 2014, que *« l'intégration régionale a un rôle important dans le déploiement rentable de sources d'énergie renouvelables »*.[5]

L'objectif de ce rapport est d'explorer la manière de renforcer fondamentalement la coopération régionale au sein de la gouvernance 2030. Et la façon d'aider à atteindre et dépasser l'objectif d'au moins 27 % d'EnR d'ici 2030, proposé par les chefs d'État ou de Gouvernement.

Le rapport analyse les types de coopération qui pourraient se développer et recommande des approches potentielles pour renforcer la coopération régionale. Il examine également les défis qui surviennent de la coopération régionale : celle-ci a le potentiel de renforcer le cadre EnR, mais de l'affaiblir, si la répartition des responsabilités pour le déploiement EnR n'est pas explicite entre la Commission européenne, les États membres de l'UE et les régions.

Dans ce rapport, nous comprenons la «coopération régionale» comme :

- deux ou plusieurs États membres qui coopèrent au sein d'une région (mais qui ne doivent pas être limitrophes) ;
- la coopération de différents acteurs au sein d'une région sous-nationale (une région qui pourrait traverser les frontières des États membres) ;

1 Commission européenne, 2014. Un cadre d'action en matière de climat et d'énergie pour la période comprise entre 2020 et 2030. COM (2014) 15 final, disponible à : http://ec.europa.eu/energy/doc/2030/com_2014_15_en.pdf
2 Commission européenne, 2015. Paquet Union de l'énergie. COM (2015) 80 final, disponible à : http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/docs/energyunion_en.pdf
3 Conseil européen, 2014. 23 et 24 octobre 2014. Conclusions sur le cadre d'action pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030, disponible à : http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/145356.pdf
4 Conseil européen, 2015. Réunion du 19 et 20 mars 2015. Conclusions, disponible à : http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/03/european-council-conclusions-march-2015-en_pdf/
5 Parlement européen 2014. Le cadre pour les politiques pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030, disponible à : http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0094&language=EN&ring=A7-2014-0047

- la coopération entre les régions établies à travers l'Europe (y compris les régions organisées au niveau national ou territorial).

Il existe, à présent, plusieurs formes de coopération régionale, reflétant que l'objectif minimum de 27 % d'EnR qu'on veut atteindre (et dépasser) dépend de nombreux secteurs, d'enjeux et de domaines politiques (par exemple, l'infrastructure, la conception du marché de l'électricité, les cadres d'investissement global). La couverture de tous ces domaines et le rôle plus large de la coopération régionale dans le cadre global de l'Union de l'énergie, dépasse la portée de ce document. Nous nous concentrerons plutôt sur la coopération régionale, sur les objectifs d'EnR et les mécanismes de soutien (atteindre l'objectif proposé par les chefs d'État ou des gouvernements de l'UE), parce qu'ils font partie des pierres angulaires essentielles du déploiement des énergies renouvelables. Nous aborderons d'autres éléments, s'il y a lieu.

En rapport avec le cadre climat-énergie 2030, beaucoup de questions se posent, à savoir les conséquences sur le rôle de la coopération régionale, qui, à ce stade, ne sont pas pleinement prises en compte dans le processus politique, et donc une incidence sur la rédaction de ce rapport.

Premièrement, ces questions sont liées à l'ambition de l'objectif EnR : un objectif contraignant proposé par les chefs d'État ou de Gouvernement dans les conclusions du Conseil de l'UE en octobre 2014 «*au moins 27 %*» d'EnR, très loin de l'appel du Parlement européen pour *« au moins 30 % de la consommation énergétique totale à partir de sources d'énergie renouvelable ; [soulignant] qu'un tel objectif devrait être mis en œuvre aux moyens d'objectifs nationaux individuels en tenant compte de la situation individuelle et le potentiel de chaque État membre »* en liaison avec *« l'objectif européen contraignant d'efficacité énergétique de 40 % à l'horizon 2030 »*.[6] Au Parlement européen, une coalition multipartite conteste la légitimité des conclusions du Conseil, en argumentant que le Conseil peut définir les lignes générales, mais qu'il n'a pas le droit de prescrire, de manière détaillée, le caractère contraignant ou non contraignant des objectifs précis sans codécision avec le Parlement européen.

Alors que la conception du cadre de gouvernance EnR à l'horizon 2030 a une grande influence sur le rôle de la coopération régionale, cette question reste ouverte à ce stade. Dans une lettre au président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker, une large coalition de membres du Parlement européen, avec le Parti populaire européen, l'Alliance des socialistes et démocrates, l'Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe et les Verts/ALE a exprimé : *« des vives réserves sur la mise en place d'un quelconque système de gouvernance tout simplement basé sur « engagement et révision » ou un genre d'approche « semestre européen » [...] Un tel mécanisme mettrait de côté le Parlement européen, une situation totalement inacceptable »*.[7]

Par conséquent, ce rapport assume l'engagement européen de réduire ses émissions de gaz à effet de serre (GES) de 80 à 95 % d'ici 2050, en ne focalisant pas sur la gouvernance globale liée aux EnR dans un cadre 2030. Cet engagement exige des parts plus grandes d'énergies renouvelables que les 27 % jusqu'en 2030,[8] ainsi que des cadres nationaux d'investissements fiables au niveau des États membres (p.ex. via les objectifs nationaux et /ou d'autres moyens de créer les conditions d'investissements fiables pour les EnR), qui sont le

6 Parlement européen 2014. Le cadre d'action pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030, voir aussi Heinrich-Böll-Stiftung Union européenne/Müller-Kraenner et Langsdorf, 2011. Une Union européenne pour l'énergie renouvelable – Options stratégiques pour l'amélioration des réseaux et des mécanismes de soutien, disponible à : https://eu.boell.org/sites/default/files/hbs-eu_renewables_web.pdf

7 Parti populaire européen, Socialistes & Démocrates, Alliance des démocrates et libéraux pour l'Europe, et les Verts/ALE, 2015. « Pas d'Union de l'énergie sans le Parlement européen. Lettre au Président de la Commission européenne, Jean-Claude Juncker ».

8 Voir par exemple Vos et al., 2014. Assessment of the EU 2030 Climate and Energy targets, disponible à : http://www.ecofys.com/files/files/ecofys-2014-assessing-the-eu-2030-targets.pdf

complément de la coopération régionale.[9] Donc, ce rapport présume l'exigence d'objectifs ambitieux EnR avec un cadre de gouvernance solide de 2020 à 2030, pour répondre à l'engagement 2050 de l'UE sur les GES.

Afin d'explorer le rôle de la coopération régionale qu'elle peut jouer dans le cadre EnR 2030 et la manière de le renforcer, nous allons premièrement examiner brièvement l'importance d'une approche régionale dans le contexte politique actuel **(chapitre 2)**, les approches de la coopération régionale existantes aujourd'hui, et les manquements des domaines de la coopération régionale dans le déploiement des EnR **(chapitre 3)**. Ensuite, nous étudierons plusieurs options pour renforcer la coopération régionale au-delà de 2020 **(chapitre 4)**. Enfin et surtout, nous formulerons des recommandations politiques sur la façon dont la coopération régionale pourrait être renforcée dans le cadre des énergies renouvelables à l'horizon 2030 **(chapitre 5)**.

Ce rapport est publié dans le cadre du débat sur la Communauté européenne pour les énergies renouvelables (ERENE). Lancé en 2010, l'intention d'ERENE est de mettre en commun l'expertise et les ressources de l'UE, afin d'optimiser l'utilisation les énergies renouvelables.[10] L'objectif à long terme d'ERENE est de répondre à tous les besoins en électricité de l'Europe avec les énergies renouvelables. Ce document soutient cette vision en explorant la manière dont la coopération régionale peut contribuer à une transition énergétique européenne.

9 Voir la nécessité d'un cadre fiable non seulement au niveau de l'UE, mais aussi au niveau des États membres: Heinrich-Böll-Stiftung Union européenne/Wyns et al., 2014. EU Governance of Renewable Energy post-2020 – risks and options,disponible à: https://eu.boell.org/sites/default/files/eu_renewable_energy_governance_post_2020.pdf; Held et al., 2015. Implementing the EU 2030 Climate and Energy Framework – a closer look at renewables and opportunities for an Energy Union, disponible à: http://towards2030.eu/sites/default/files/Towards2030-dialogue %20 Issue %20Paper %20on %20Implementing %20the %20EU %202030 %20Climate %20and %20Energy %20 Framework %20- %20Issue %20Paper %20 %232 %202015.pdf

10 Voir Heinrich-Böll-Stiftung/Schreyer et Mez, 2008. Une Communauté européenne pour les énergies renouvelables, disponible à: http://www.erene.org/downloads/ERENE-engl-i %20 %281 %29.pdf

2 Quel est le défi et comment la coopération régionale peut-elle y contribuer ?

Si on appelle à la coopération régionale, la première question à se poser est pourquoi la coopération régionale est si importante, compte tenu des compétences des États membres sur le mix énergétique national et la plus évidente alternative à cette dernière : une approche entièrement européenne des politiques sur les EnR. Ce chapitre expose les grandes lignes du défi qui résulte de la concentration de ces deux alternatives extrêmes en soulignant ce que peut apporter la contribution de la coopération régionale pour relever ce défi. Il présente des exemples de coopération régionale réussie.

2.1 Le marché intérieur de l'énergie et les politiques des États membres de l'UE sur les énergies renouvelables

L'un des principes fondateurs de l'UE est la création d'un marché intérieur, incarnée par la Communauté européenne de charbon et l'acier (CECA), la première organisation supranationale fondée en 1951. Les principaux avantages d'un marché intérieur résident dans les économies d'échelle potentielles et la possibilité d'une répartition plus facile des coûts de recherche et de développement. En outre, l'allocation plus efficace des facteurs de production sur des grandes zones de marché, qui, à leur tour, augmentent la productivité. De plus, un marché unique a la possibilité d'être plus compétitif que les petits marchés et fragmentés, en empêchant ou limitant les monopoles. Les consommateurs, dans un marché commun disposent d'un large choix de produits qu'ils peuvent payer moins cher.[11] Lors des discussions sur les défis et les potentiels au sein de l'UE, il est important de garder à l'esprit cette approche fondamentale de réponse au marché.

Le marché intérieur est une raison d'être majeure pour l'Union européenne tandis que différents facteurs entravent sa réalisation dans le secteur de l'énergie :

- le manque d'interconnexions physiques empêche la circulation libre de l'électricité entre les États membres ;
- la conception du marché de l'électricité et des règles spécifiques pour l'accès au marché et l'exploitation de centrales électriques diffèrent entre les États membres ;
- les prix réglementés de l'énergie ;
- les oligopoles (ou un manque de compétition réalisée);
- les mécanismes de soutien sur les EnR (mis en place pour compenser le manque d'égalité avec les sources d'énergie conventionnelles) diffèrent entre les États membres, avec des résultats très différents. Ce qui rend la répartition des investissements EnR potentiellement moins efficace.

Grâce aux mécanismes de soutien en Europe, la convergence est déjà croissante : les pays qui ont des mécanismes de soutien administratifs déterminés, se dirigent vers les primes à l'achat (feed-in premium, FIP) pour inciter les décisions opérationnelles en fonction des signaux du marché. Les systèmes de quotas ont été quelquefois modifiés pour inclure des prix planchers et réduire les risques sur les prix. Toutefois, d'autres aspects de la conception de mécanisme de soutien en Europe reste morcelée.[12]

11 Gephart et al., 2012. Contextualising the debate on harmonising RES-E support in Europe. A brief pre-assessment of potential harmonisation pathways, disponible à : http://www.res-policy-beyond2020.eu/pdffinal/Contextualising%20the%20debate%20on%20harmonising%20RES-E%20support%20%28beyond2020%20-%20D6-1a%29.pdf ; El-Agraa, ed., 2011. The European Union Economics and Policies, 9th Edition, Cambridge, UK, Cambridge University Press. Jovanovic, 2011. International Handbook on the Economics of Integration : Factor, Mobility, Agriculture, Environment and Quantitative Studies : 3, UK, Glos, Edward Elgar Publishing.

12 Held et al., 2014. Design features of support schemes for renewable electricity, disponible à : http://www.ecofys.com/files/files/ec-fraunhofer-isi-ecofys-2014-design-features-of-support-schemes.pdf

Et en même temps, les politiques énergétiques nationales ont, de plus en plus, une incidence sur les unes et les autres. À travers le commerce et les flux d'électricité transfrontaliers, les parts d'EnR d'un pays ont une influence sur le mix énergétique des pays voisins, en particulier dans le contexte de l'amélioration du commerce d'électricité transfrontalier. Y compris les impacts positifs comme la répartition plus efficace des centrales électriques dans deux ou plusieurs pays, grâce à l'utilisation conjointe des parcs de centrales de ces deux pays. Et aussi les impacts perçus comme plus ambivalents, comme par exemple, sur la sécurité énergétique : les pays bien interconnectés peuvent accéder plus facilement aux ressources de l'un et de l'autre ; ils sont aussi de plus en plus confrontés aux taux d'énergies renouvelables plus élevées de leurs voisins.

Une option de mise en œuvre du marché intérieur de l'énergie, est d'harmoniser complètement les politiques EnR, à savoir les mécanismes de soutien et les règlements connexes. Dans le passé, cette option a été, à plusieurs reprises, exigée par différentes parties prenantes et par la Commission européenne.[13] Plusieurs éléments ont déjà été harmonisés dans la directive sur les énergies renouvelables nouvelables 2009/28/CE (RED) : ceux-ci incluent l'obligation des États membres d'*« introduire des mesures efficaces conçues pour garantir que la part d'énergie provenant de sources renouvelables soit égale ou supérieure à celle de la trajectoire indicative »* (art. 3), les exigences de planification et de rapports (p.ex. *« les plans d'action nationaux des énergies renouvelables »*, rapports semestriels d'état d'avancement des États membres) et la méthode de calcul de la part de l'énergie à partir de sources d'énergies renouvelables. En ce qui concerne les garanties d'origine, la directive, harmonise les critères minimaux de conception (art. 15). Les États membres *« doivent veiller à ce que les gestionnaires de réseau de transport et de distribution sur leur territoire garantissent qu'une part de l'électricité soit de sources d'énergie renouvelable »*. Cette répartition prioritaire pour l'électricité à partir de sources EnR est obligatoire pour les États membres (art. 16). Les articles 17 et 18 réfèrent à l'harmonisation des critères de durabilité pour les biocarburants et bioliquides. Dans une certaine mesure, cette directive a aussi déjà harmonisé des parties des politiques sur les énergies renouvelables sans, toutefois, établir un mécanisme de soutien commun ou harmonisé.

Publiées récemment, les lignes directrices sur les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie (EEAG), ont également fourni d'autres propositions juridiquement contraignantes sur la conception des mécanismes de soutien.[14] Elles incluent, par exemple, la mise en œuvre des primes à l'achat (FIP) à partir de 2016 et, de ce fait, la suppression progressive des tarifs de rachat (feed-in tariff, FIT) pour la plupart des centrales électriques de sources renouvelables.[15] En outre, l'introduction de systèmes d'appel d'offres, afin de déterminer les prix d'exercice de l'électricité basée sur des sources EnR, est l'option par défaut pour 5 % de la nouvelle capacité prévue en 2015 et 2016 et toutes les capacités à partir de 2017. En principe, le EEAG suggère un support de technologie neutre. Cependant, dans un certain nombre de cas, les lignes directrices permettent des ventes aux enchères spécifiques à la technologie. Il existe une possibilité de dérogation à l'exigence à la mise en œuvre de ventes aux enchères, pour les installations de <1MW (ou <6 MW de capacité éolienne).

Bien que la directive sur les énergies renouvelables (RED) a défini les premiers pas dans la coordination descendante de certains aspects des mécanismes de soutien, l'EEAG cherche à harmoniser davantage des parties de la même directive – un processus critiqué comme une «harmonisation par des moyens détournés ».[16]

La plupart des États membres ont, cependant, résisté avec acharnement aux tentatives de l'harmonisation entière des politiques EnR. La cause étant, en premier lieu, l'attachement

13 Voir par exemple, Gephart et. al., 2012 Contextualising the debate on harmonising RES-E support in Europe.
14 Commission européenne, Lignes directrices sur les aides d'état sur l'environnement et la protection environnementale, 2014-2020, disponible à : http://eur-lex.europa.eu/legal
15 À part des installations <500 kW ou éolien 3 MW.
16 Held et al., 2014. Design features of support schemes for renewable electricity.

aux différences profondément enracinées dans leurs préférences au sujet de leur mix énergétique. Celles-ci s'intègrent partiellement dans leur histoire et étroitement liées aux politiques industrielles et de l'emploi. Et deuxièmement, tandis que l'énergie est considérée comme un partage de compétence en vertu de l'article 194 du traité de Lisbonne, les États membres conservent le droit exclusif de déterminer leur mix énergétique (article 194 (2) du TFUE qui stipule que *«ces mesures ne devraient pas modifier le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique»*). En troisième lieu, en ce qui concerne le déploiement des sources d'énergies renouvelables, les opposants à l'harmonisation hiérarchique (de haut en bas) soutiennent qu'une approche identique pour tous ne répond pas aux contextes extrêmement variés à travers l'UE. Quatrièmement, les protagonistes progressistes sur l'environnement, pensent que l'harmonisation des politiques des EnR conduirait à la mise en œuvre d'un mécanisme de soutien basé «sur le plus bas dénominateur commun». Ce qui mettrait en danger les présentes conditions favorables pour le déploiement des énergies renouvelables dans les États membres ambitieux. Enfin et surtout, l'entière harmonisation des politiques EnR pourrait impacter l'incapacité des États membres à soutenir le développement durable de l'énergie locale, ce qui est crucial pour orienter le soutien du public vers une transition renouvelable. Sinon les facteurs de marché l'emporteraient et les États membres pourrait effectivement perdre leur capacité de diriger le déploiement renouvelable national.

2.2 Les avantages de la coopération régionale

La coopération régionale est un élément clé pour améliorer la coordination indispensable des États membres, la convergence des politiques et vers la création d'un marché intérieur de l'énergie – sans complètement abandonner la souveraineté nationale de manière «non maîtrisée». Dans la coopération régionale, des avantages potentiels existent pour les États membres, au niveau européen et pour les consommateurs.

Les États membres (ou les entités territoriales), qui ont des caractéristiques similaires ou complémentaires importantes, pourraient travailler ensemble afin de trouver des solutions à leurs défis communs (telles que l'intégration des énergies renouvelables et la sécurité énergétique). Les similarités appropriées peuvent inclure les mécanismes de soutien, les niveaux d'ambition pour le déploiement des sources EnR, les régulations du réseau ou la conception du marché. Les membres d'une coopération régionale peuvent trouver des solutions *«bien adaptées aux besoins spécifiques de la région»*.[17] Des caractéristiques complémentaires pourraient inclure le potentiel d'EnR (c.à.d., sources renouvelables variables et stockables); ce qui pourrait aboutir à une gestion optimisée du réseau.

De plus, un atout majeur de la coopération régionale est la capacité des États membres à se coordonner plus efficacement: les décisions des plus petits groupes se prennent beaucoup plus rapidement que l'ensemble de l'UE. Si des pays partagent certains points de vue, ils peuvent avancer et mettre directement en œuvre des solutions, sans le consentement des pays moins ambitieux.[18] La coopération régionale donne aux membres, des cadres de discussions sur les problèmes (p. ex. les conséquences involontaires des politiques renouvelables nationales des États membres). Et de ce fait, la chance d'atténuer les conflits potentiels s'intensifie dès le début.

Dans une perspective européenne, lorsque des États membres d'une même région s'accordent sur des critères communs de conception, la coopération régionale favorise la convergence des politiques. Cette convergence du bas vers le haut

17 De Jong et Egenhofer, 2014. Exploring a Regional Approach to EU Energy Policies, disponible à: http://www.ceps.eu/system/files/SR%20No%2084%20Energy%20Schengen_0.pdf

18 Umpfenbach et al., 2014. Regional cooperation in the context of the new 2030 energy governance, disponible à: http://www.ecologic.eu/sites/files/publication/2015/regional-cooperation-energy-2030_2.pdf

des politiques, c'est une garantie meilleure pour le consentement politique. En outre, les nouvelles politiques peuvent être développées et testées d'un point de vue spécifique sur les effets transfrontaliers, avant la mise à l'échelle potentielle au niveau européen. À plusieurs égards, la coopération régionale serait, par conséquent, une étape supplémentaire vers l'achèvement du marché intérieur et de la création de l'Union de l'énergie.

Les consommateurs, qui sont la clé de la stratégie de l'Union de l'énergie (voir le *« New Deal pour les consommateurs »*)[19], peuvent bénéficier de la coopération régionale. En l'absence d'un marché intérieur pleinement opérationnel à l'échelle européenne, les consommateurs, comme première étape, peuvent accéder à une plus grande variété de produits dans une région.

Enfin et surtout, si dans une région, les États membres utilisent conjointement leur potentiel d'énergies renouvelables, en allouant plus de soutien là où les ressources sont les plus disponibles, ils peuvent réduire les coûts des soutiens, les dépenses d'investissements, et les importations de carburant **(voir section 4.3)**. Une possibilité de faire baisser les prix à la consommation. Cependant, la répartition géographique des investissements sur les sources d'énergies renouvelables, en fonction de leur potentiel, doit se faire contre l'extension du réseau, à savoir l'exigence de connecter la production à des centres de demande. À travers une coopération régionale renforcée, la redistribution des investissements des EnR doit être équilibrée avec une approche décentralisée – selon le principe de *« la décentralisation autant que possible, la centralisation (soit la répartition régionale des investissements sur les EnR) autant que nécessaire »*.[20]

2.3 Les défis de la coopération régionale

Malgré ces avantages, la coopération régionale pourrait entraîner une fragmentation politique, si les politiques développées dans une région ne sont pas compatibles avec une autre région[21], ce que Egenhofer et de Jong appellent un *« risque de tensions entre les différentes approches régionales »*.[22] Ce qui pourrait se rapporter à des questions techniques, comme l'exploitation du réseau (qui doivent être compatibles).

À juste titre, Egenhofer et de Jong soulignent les questions potentielles de gouvernance : la coopération régionale, surtout dans des régions qui se chevauchent géographiquement, peut entraîner un recouvrement partiel des compétences entre les régions, les États membres et la Commission européenne. À présent, les États membres sont, par exemple, pleinement responsables du déploiement des sources d'EnR. Si la Commission européenne ou les régions jouent un rôle plus important dans le cadre 2030, les possibilités de recoupements à l'égard de la conception des mécanismes de soutien, le financement des énergies renouvelables, les procédures de planification et de licences deviennent réelles.

Lors de la création de nouvelles structures régionales et une délégation de compétences spécifiques aux régions, ce défi doit être gardé à l'esprit.

19 Commission européenne, 2015. Le paquet « Union de l'énergie ».

20 Voir comment l'optimisation des investissements pour les EnR, à l'échelle européenne a été surestimée, Ragwitz and Resch, 2010. Quo(ta) vadis, Europe ? Disponible à : http://www.reshaping-res-policy.eu/downloads/Quo(ta)-vadis-Europe_RE-Shaping-report.pdf. Voir sur des économies de coûts dans une approche équilibrée entre les investissements EnR centralisés et décentralisés. Greenpeace International / Energynautics GmbH, 2011. Combat des réseaux. Comment l'Europe peut-elle se diriger vers du 100 % renouvelable et éliminer progressivement l'énergie sale, disponible à : http://www.greenpeace.org/international/en/publications/reports/Battle-of-the-grids/

21 Umpfenbach et al., 2014. Coopération régionale.

22 De Jong et Egenhofer, 2014. Exploring a Regional Approach to EU Energy Policies, disponible à : http://www.ceps.eu/system/files/SR%20No%2084%20Energy%20Schengen_0.pdf

3 État des lieux de la coopération régionale

3.1 Quels sont les modèles actuels de coopération régionale ?

Ce chapitre donne une vue d'ensemble approximative des forums de coopération actuels, leurs buts essentiels et leur contribution au déploiement des énergies renouvelables.[23] Il existe une grande variété de coopération régionale relative au déploiement des énergies renouvelables (EnR) avec un focus particulier sur :

- les marchés de l'électricité (Initiatives régionales en électricité/ ERI ; Forum pentalatéral de l'énergie /FPE) ;
- les infrastructures (Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour l'électricité/ RGRET-E ; Plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la Baltique/BEMIP) ;
- le fonctionnement du réseau (REGRT-E également) ;
- toutes ces questions (Initiative des pays riverains de la mer du Nord pour les réseaux offshore/NSCOGI).

Les Groupes régionaux liés au réseau REGRT-E, répartis en « comité opérationnel » (responsables du fonctionnement des réseaux) et en « comité de développement » (responsables du développement des réseaux) font partie des modèles de coopération régionale existant à l'échelle européenne (et au-delà). REGRT-E est le Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour l'électricité. Il a été créé en 2009 par la troisième loi sur le marché intérieur de l'énergie de l'Union européenne. REGRT-E promeut une coopération plus approfondie des différents gestionnaires de réseau de transport en Europe pour la mise en œuvre de la politique énergétique de l'Union européenne.[24]

Le but du **comité opérationnel** est d'assurer la compatibilité entre, d'une part, les réseaux de transport et d'autre part, la commercialisation et le développement des réseaux. Il contribue à la réussite du déploiement des énergies renouvelables : assurer la compatibilité entre les réseaux de transport et les ajustements du marché gagne de l'importance par rapport à la hausse de la part des EnR, (p.ex, le lien entre l'heure du guichet, la répartition des responsabilités et la stabilité opérationnelle du réseau deviennent plus importants). La base de la définition des régions dans le comité opérationnel sont des zones synchrones – et selon un critère purement technique – (c'est-à-dire selon une fréquence synchronisée et électriquement liées ensemble dans un système de réseau). Les principaux acteurs de ce comité opérationnel sont les gestionnaires de réseau de transport (GRT). À l'opposé, le **comité de développement** du REGRT-E est responsable de la coopération des gestionnaires de réseau de transport quant au développement et la planification des réseaux. Par exemple, le Plan décennal du développement de réseau (Ten Year Network Development Plan, TYNDP) fait partie de ces résultats. Ces groupes de développement contribuent au déploiement des énergies renouvelables, en développant des réseaux en raison de l'exigence cruciale de la hausse de la part des énergies renouvelables. Et la manque de capacité de réseau est parmi les principaux obstacles de la coopération régionale.

Les Initiatives régionales en électricité (ERI), fondées en 2006 par le Groupe européen des régulateurs pour l'électricité et le gaz (GREEG) et la Commission européenne,[25] sont un autre exemple de coopération régionale. Une étape intermédiaire pour la création d'un marché unique de l'électricité au sein de l'Union européenne, par l'intégration des marchés fragmentés d'électricité nationale

23 Un aperçu géographique des forums de coopération régionale est présenté dans la section 4.1.
24 ENTSO-E, disponible à : https://www.entsoe.eu/about-entso-e/Pages/default.aspx
25 GREEG, le prédécesseur de l'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), devenu opérationnel en 2011.

dans des marchés régionaux. Les Initiatives régionales en électricité rassemblent les régulateurs, les entreprises, les États membres et la Commission européenne. Leur objectif est de « se concentrer sur les solutions de développement et de mise en œuvre pour l'amélioration du développement des marchés énergétiques régionaux ».[26] Plus particulièrement, l'inclusion croissante de la capacité transfrontalière dans le processus du marché de gros pour les échanges d'électricité (à travers les « couplages de marchés »), rend le marché de l'électricité transfrontalière plus simple et beaucoup plus efficace. Dans le contexte de la hausse de la part des énergies renouvelables, l'accès à l'efficacité des capacités transfrontalières par la coopération régionale, est cruciale pour renforcer la sécurité d'approvisionnement.

Ces trois exemples de coopération régionale se focalisent, en grande partie, sur l'achèvement du marché intérieur de l'électricité. Par ailleurs, des systèmes de coopération limités géographiquement se concentrent plus explicitement sur le déploiement des énergies renouvelables.

L'Initiative des pays riverains de la mer du Nord pour les réseaux offshore (NSCOGI) a été créée par 10 pays[27] riverains de la mer du Nord en 2010/2011. Représentée par les ministres de l'énergie respectifs, soutenue par les gestionnaires de réseau de transport (organisés au sein du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour l'électricité REGRT-E), les régulateurs (regroupés au sein de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie ACER), et la Commission européenne. Son objectif est *« d'évaluer et de faciliter le développement coordonné d'un potentiel réseau en mer pour renforcer l'efficacité et l'utilisation économique de ces sources d'énergie renouvelable et les investissements d'infrastructure »*.[28] À travers cet objectif, cette Initiative technologique et géographique, vise clairement un déploiement des énergies renouvelables.

Crée en 2005, **le Forum pentalatéral de l'énergie (FPE)**, à l'initiative des ministres de l'énergie des pays du Benelux, de l'Allemagne et de la France afin de promouvoir la collaboration des échanges transfrontaliers d'électricité. Il vise l'intégration d'un marché de l'électricité dans cette zone géographique et l'amélioration de la sécurité d'approvisionnement. La caractéristique principale de ce forum est son caractère volontaire.[29] Aujourd'hui, il comprend l'Autriche, la Belgique, la France, l'Allemagne, le Luxembourg et les Pays-Bas. La Suisse participe en tant que pays observateur. Il représente aussi les autorités nationales de régulation et les GRT, et les bourses de l'électricité.

Principalement dirigé par les gouvernements des États membres, ce forum opère indépendamment des Initiatives régionales en électricité. Cependant, ses données alimentent d'autres forums régionaux de coopération : la première évaluation régionale d'adéquation de production menée en 2015 a alimenté le Plan décennal du développement du réseau (TYNDP) de REGRT-E.[30] Dans une déclaration du 8 juin de cette année, 12 « pays voisins électriques » se sont mis d'accord sur plusieurs « sans regrets », comme s'abstenir de fixer « des prix plafonds légaux », et de restreindre « les échanges transfrontaliers d'énergie y compris en période de prix élevés », en conformité avec le règlement de l'Union européenne sur le commerce transfrontalier et l'exploitation d'un système sécurisé.[31] Cette déclaration, initiée par l'Allemagne, en accord avec

26 CEER, disponible à : http://www.ceer.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_ACTIVITIES/EER_INITIATIVE S/ERI

27 Les pays sont la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Irlande, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Suède et le Royaume-Uni. La Commission européenne, REGRT-E et ACER sont aussi représentés dans ce forum.

28 REGRT-E. l'Initiative des pays riverains de la mer du Nord pour les réseaux offshore (NSCOGI) disponible à : https://www.entsoe.eu/about-entso-e/ system-development/the-north-seas-countries-offshore-grid-initiative-nscogi/Pages/default.aspx

29 Umpfenbach et al. 2014. Regional cooperation.

30 Disponible à : http://www.amprion.net/sites/default/files/pdf/2015-03-05_PLEF _GAA _Report_for_SG2_Final.pdf

31 Les 12 pays sont l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, le Danemark, la France, l'Allemagne, le Luxembourg, les Pays-Bas, la Norvège, la Pologne, la Suède, la Suisse. Voir la déclaration commune de coopération régionale sur la sécurité de l'approvisionnement en électricité dans le cadre du marché intérieur de l'énergie disponible à : http://www.bmwi.de/BMW i/Redaktion/PDF/J-L/ joint-declaration-for-regional-cooperation-on-security-of-electricity-supply-in-the-framework-of-the-internal energy-market,property=pdf,bereich=bmwi2012,sprache=en,rwb=true.pdf

ses «voisins électriques» directs, s'inscrit dans la continuité, et se veut une extension du Forum pentalatéral de l'énergie (FPE).[32]

Le Forum, avec l'Initiative étendue des «voisins électriques», soutient le déploiement des énergies renouvelables : ils mènent des évaluations d'adéquation, lesquelles doivent être davantage développées dans le contexte de la hausse de la part des EnR.[33] Tenir compte de l'importance de la situation du voisinage dans la stabilité du système, montrée dans une évaluation d'adéquation récente : parce qu'à travers les flux transfrontaliers, la hausse d'une part d'EnR dans un pays affecte les pays voisins.

Le **Plan d'interconnexion du marché de l'énergie de la Baltique (PIMERB)** a été formé en 2009 par la Commission européenne et les États membres concernés. Son objectif est de créer *«un marché d'énergie pleinement opérationnel et intégré dans la région, s'appuyant sur les infrastructures nécessaires»*.[34] Lequel sera atteint par l'extension du Modèle de marché nordique de l'électricité (Nordic electricity market model, NORDEL) aux trois pays baltes. Le PIMERB, partiellement fondé par la Commission européenne (faisant partie du Plan européen pour la relance économique EERP), comprend le Danemark, l'Estonie, la Finlande, l'Allemagne, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, la Suède et la Norvège, en tant que pays observateur.

Les membres du PIMERB ont signé le 8 juin 2015, un protocole d'accord pour renforcer la coopération régionale.[35]

La coopération au sein du programme **INTERREG** est un exemple de coopération régionale au niveau sous-national. Ce programme s'intègre dans la politique européenne structurelle et d'investissement et vise le renforcement de la coopération transfrontalière à un niveau régional. Son objectif est la réduction des disparités existantes entre les régions de l'UE, sur les plans du développement économique et social et la durabilité environnementale. Son financement vient du Fonds Européen de Développement Régional (ERDF). Toutefois, INTERREG n'est ni centralisé, ni gouverné par la Commission européenne. Il comprend une coopération transfrontalière en ce qui concerne :

a) les régions frontalières (INTERREG A) ;
b) la coopération transnationale (autorités nationales, régionales et locales) couvrant le territoire européen (INTERREG B) ;
c) la coopération interrégionale (échanges importants d'informations et de partages d'expériences à travers les réseaux) (INTERREG C).

Même si cette coopération n'est pas spécifiquement fondée sur les énergies renouvelables, les deux programmes INTERREG B et C ont des projets incluant les EnR. Le projet «4Power»[36] par exemple, focalise sur l'énergie éolienne en mer. Son objectif est l'échange de connaissances entre régions expérimentées et régions en «apprentissage» pour une compréhension des défis à relever de la mise en œuvre. Un autre projet est le «Regions4GreenGrowth», dont l'objectif est de pourvoir aux régions des dispositifs

32 Le Forum pentalatéral de l'énergie, 2015. Deuxième déclaration politique du Forum pentalatéral de l'énergie du 8 juin 2015,disponible à : http://www.benelux.int/files/2514/3375/5853/PENTA 2.pdf

33 Voir aussi le projet d'assistance réglementaire/Agora, 2014. Puissance des opérations de marché et la fiabilité des systèmes, disponible à : http://www.agora energiewende.de/fileadmin/downloads/publikationen/Impulse/Penta_Marktdesign/Agora_Impulse_Penta_Market_Design_1214_WEB.pdf

34 Commission européenne. Le Plan d'interconnexion du marché de l'énergie de la Baltique : http://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/baltic-energy-market-interconnection-plan

35 Les questions supplémentaires traitées au sein du PIMERB sont la sécurité d'approvisionnement, l'efficacité énergétique, énergies renouvelables (EnR), l'énergie nucléaire et divers aspects de l'intégration du réseau de l'électricité des États baltes dans le réseau de l'Europe continentale. La nouvelle structure du PIMERB inclut un nouveau plan d'action, dans le but d'améliorer la mise en œuvre et le suivi. Voir le Mémorandum d'accord sur le renforcement du Plan d'interconnexion du marché énergétique de la Baltique «PIMERB», 2015, disponible à : https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/MoU_Final_to%20be%20signed%20on%208%20June_v2.pdf

36 www.4-power.eu

législatifs, des mécanismes et des approches facilitant l'accès au financement pour les énergies renouvelables et d'accélérer les investissements dans des projets d'énergie durables dans leurs territoires.[37] Le « Système de Transport des Energies Renouvelables » (RETS) est le troisième exemple dont l'objectif est d'accroître la connaissance et les compétences des responsables politiques locaux et régionaux (dans les petites régions rurales en particulier) dans les systèmes d'EnR pour faciliter les politiques pour un plus grand déploiement d'énergies renouvelables.[38]

Il existe évidemment beaucoup plus de forums de coopération en Europe relatifs aux politiques énergétique et climatique (comme l'Action concertée pour les énergies renouvelables[39], comme le Groupe de haut niveau sur la connectivité au gaz de l'Europe centrale, orientale et du sud (CESEC)[40] ou la Convention des maires[41]). Mais ceux-ci ne se rapprochent ni d'une coopération « régionale », ni ne sont, même indirectement, liés au déploiement des énergies renouvelables.

3.2 Les facteurs de succès de coopération régionale et les manques

Umpfenbach et al.[42] ont exploré les facteurs de succès de façon approfondie et ils concluent sur ce qu'exige la réussite d'une coopération régionale :

- *« une vision politique claire à la tête du processus, à savoir une compréhension partagée entre les gouvernements des États membres concernés sur les objectifs exacts de la coopération ;*
- *la participation de toutes les parties prenantes appropriées, y compris les acteurs du marché, pour garantir des solutions pragmatiques et pratiques ;*
- *des structures de travail allégées. »*

À cela, on pourrait ajouter comme autres facteurs de succès potentiels :

- une flexibilité suffisante pour prendre en compte les différences de situation, les préférences de coopération des États membres et les régions, et aussi les différentes formes de coopération existantes ;
- l'exigence d'une approche « pas à pas », par laquelle les États membres développent des solutions concrètes pour répondre aux défis auxquels ils sont confrontés ;
- la nécessité évidente de gains potentiels de la coopération pour des leaders politiques et le public dans les pays impliqués, pour faciliter l'acceptation politique et publique.

Les types de coopération évoquées ci-dessus ont permis, incontestablement, d'aborder la création d'un marché intérieur de l'énergie et (au moins indirectement) le déploiement des énergies renouvelables. La coordination des investissements d'infrastructures, la mise en œuvre d'un rapprochement des marchés, l'échange de connaissances sur le potentiel et les obstacles du raccordement au réseau de la mer du Nord, sont les conditions préalables à la hausse de la part des énergies renouvelables en Europe.

L'existence de ces forums a toutefois favorisé la coopération sur la capacité *actuelle* des énergies renouvelables plutôt que sur leur déploiement *futur*. Certaines questions liées au déploiement des énergies renouvelables que n'a pas abordé jusqu'ici la coopération régionale :

- L'utilisation du potentiel des énergies renouvelables la plus efficace. L'équilibre de la redistribution des capacités en énergies renouvelables selon la disponibilité des ressources, avec les coûts globaux du système (c'est-à-dire,

37 www.regions4greengrowth.eu
38 www.rets-project.eu
39 http://www.ca-res.eu
40 https://ec.europa.eu/energy/en/topics/infrastructure/central-and-south-eastern-europe-gas-connectivity
41 http://www.conventiondesmaires.eu
42 Umpfenbach et al., 2014. Regional cooperation.

la nécessité du développement d'un réseau supplémentaire, les coûts d'intégration des énergies renouvelables). Les avantages du déploiement local des énergies renouvelables doivent être prises en compte par les États coopérants. En même temps, les États membres en coopération et toutes les parties, avec une approche intelligente et juste de partage de leurs coûts et de leurs bénéfices, peuvent améliorer leur situation par la baisse des coûts de soutien.[43] L'absence de l'utilisation des mécanismes de coopération établis dans la Directive sur les énergies renouvelables, incarne le manque de coopération dans ce domaine, à savoir la non-réalisation d'objectifs communs entre deux ou plusieurs États membres.

- La conception d'un marché de l'électricité tenant compte du déploiement et des coûts de soutien des énergies renouvelables. Le choix d'un pays, s'il opte pour un marché de capacité ou s'il se fonde sur le concept d'un « marché unique de l'énergie » (combiné avec une réserve stratégique), influence la valeur marchande des énergies renouvelables. Chaque conception du marché d'électricité affecte les prix de gros de l'électricité et influence à son tour, les coûts de soutien requis (c'est-à-dire la différence entre le prix de gros et les « coûts moyens actualisés de l'électricité » (Levelised Costs of Electricity (LCOE)). Quelques États membres ont commencé à coopérer sur des évaluations pertinentes de production (comme dans le FPE). Par contre, ils ne coordonnent pas encore la conception de leur marché de l'électricité de manière efficace.

- La coopération des États membres sur les mix d'énergie envisagées (par exemple, les parts d'énergies renouvelables envisagées et l'interaction entre l'une et l'autre). Une approche coordonnée entre les États membres voisins, renforcerait la prise en compte de leurs préférences quant au mix d'énergies et l'identification des synergies et des obstacles.

Même avec les accomplissements de la coopération régionale, l'exigence « d'un bond en avant » pour aborder les questions importantes liées au déploiement futur des énergies renouvelables de 2020 à 2030 est nécessaire.

43 Voir la section 4.3.

4 Approches régionales dans un cadre EnR à l'horizon 2030

4.1 La définition géographique des régions

Toute notion sur la coopération régionale comporte des questions sur la définition de l'étendue géographique d'une région. Pour cette opération, une approche de bas en haut ou de haut en bas pourrait être mis en œuvre.

4.1.1 L'approche de bas en haut (« bottom-up »)

L'approche de bas en haut est une première option. Avec celle-ci, les États membres se regroupent et trouvent leurs partenaires de coopération, en fonction de leurs propres intérêts : par exemple, les États voisins mutuellement concernés par les politiques d'EnR, des partenaires solides avec des ambitions similaires, ou des États membres avec un PIB inférieur ou supérieur, partenaires ambitieux et moins ambitieux sur les énergies renouvelables (pour se convaincre mutuellement de leur niveau d'ambition). La Commission européenne pourrait compléter le processus de définition des régions, à travers une orientation et une coordination pour garantir une issue sensible de ce regroupement régional de bas en haut (pour s'assurer qu'aucun État membre ne soit laissé de côté). Mais, cette orientation doit être flexible, et ne pas mener à une définition rigide de haut en bas des régions.

L'approche de bas en haut de définition régionale présente plusieurs avantages :

- Politiquement acceptable pour les États membres.
- Le choix délibéré pour les États membres de la responsabilité pour leur région et l'engagement lié aux EnR .

Celle-ci doit être évaluée contre plusieurs inconvénients de la définition régionale :

- Il existe une possibilité que certains États membres ne fassent pas partie du tout d'une région, p.ex., des pays économiquement pauvres et sans ambition sur les énergies renouvelables ou des pays avec un manque de volonté politique sur l'intégration au sein d'une région.
- Le processus de définition régionale pourrait être trop long, surtout avec l'envie/le besoin naturels de plusieurs États membres d'appartenir à plusieurs régions (p.ex. France et Allemagne). Si les États membres consultent leurs plans nationaux de l'énergie au sein de leur région, celle-ci devrait être définie bien avant la période de post 2020.
- Dans cette approche, il existe aussi un risque de fragmentation et de difficulté de coordination pour la Commission européenne sur la réalisation des objectifs à l'horizon 2030 et d'autres objectifs énergétiques.

4.1.2 L'approche de haut en bas (« top-down »)

L'approche de haut en bas est l'autre option de définition régionale. La Commission européenne définit les régions et les États membres doivent coopérer dans cette région. Cela aurait plusieurs avantages : d'abord, cette approche facilite l'inclusion de tous les États membres dans un cadre de coopération régionale. Et deuxièmement, la possibilité d'inclure dans cette région au moins un État membre avec une stratégie ambitieuse sur les renouvelables et la volonté et la capacité d'investir de manière significative dans les énergies renouvelables.

Un troisième avantage : la définition régionale pour exercer une fonction spécifique dans le cadre 2030 ou provoquer des avantages spécifiques :

- Les régions pourraient être regroupées selon le principe de « complémentarité des ressources/ l'efficacité de la répartition des investissements ». La création de régions qui ont un potentiel d'EnR complémentaire, par la combinaison de bons sites éoliens avec un potentiel bioénergétique, et un potentiel de ressources solaires ou de stockage. Avec cette méthode, conjonction et complémentarité,

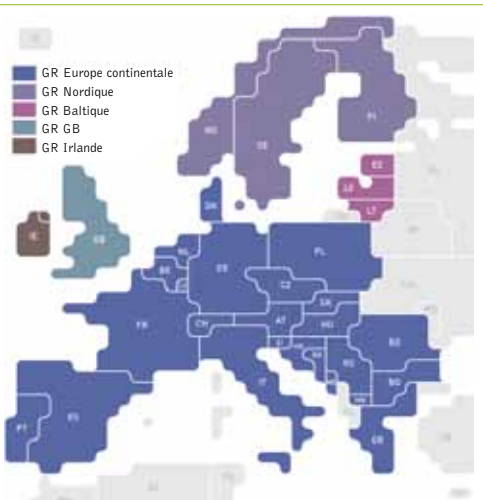
les régions pourraient réaliser des économies sur les coûts.[44]

— Autrement, les pays peuvent être regroupés en régions selon les « aspects de sécurité énergétique » : la définition des régions ayant des problèmes de sécurité énergétique similaires, tel que la région de la Baltique, fortement dépendante des importations de gaz et mal connectée à l'Europe centrale. De telles régions pourraient coordonner leur déploiement d'EnR dans la région, en développant en développant des infrastructures pour intensifier leur sécurité énergétique globale. En revanche, les pays d'une région faces à des défis très différents de sécurité énergétique pourraient se regrouper. Ce qui renforcerait la coordination et qui amènerait un pays avec un haut niveau de sécurité énergétique, à partager ses atouts avec les membres plus « faibles » de la région.

— L'infrastructure est un autre élément de la définition régionale : différents pays pourraient être placés dans une région avec des infrastructures similaires, comme la péninsule ibérique. L'Espagne et le Portugal font face à des défis similaires, le manque d'interconnexions et de hausse de parts d'énergies renouvelables variables, et donc leur coopération régionale en matière du déploiement des renouvelables semble manifestement productive. Au contraire, le regroupement de pays dont les politiques énergétiques nationales s'influencent fortement les unes et les autres, est logique (par exemple, le Portugal et l'Espagne ensemble avec la France pour aborder les lacunes en capacités d'interconnexion ou la Pologne avec l'Allemagne pour résoudre les problèmes de flux de courant en boucle).

La principale question dans la définition régionale ce sont les critères : quel critère choisir ? Dans une perspective de haut en bas de la définition régionale pour éviter les problèmes de gouvernance, la Commission européenne pourrait se référer aux définitions régionales existantes (voir ci-dessous). L'avantage de l'utilisation de forums de coopération reconnus est de construire sur des processus existants et de confiance mutuelle au sein d'une région. C'est d'une importance particulière pour la coordination sur la grande variété de questions et des politiques à l'horizon 2030. Toutefois, la plupart des modèles de coopération régionale existants, présentent des inconvénients significatifs dans une approche de haut en bas.

Figure 1 Groupes régionaux du comité opérationnel du REGRT-E[45]



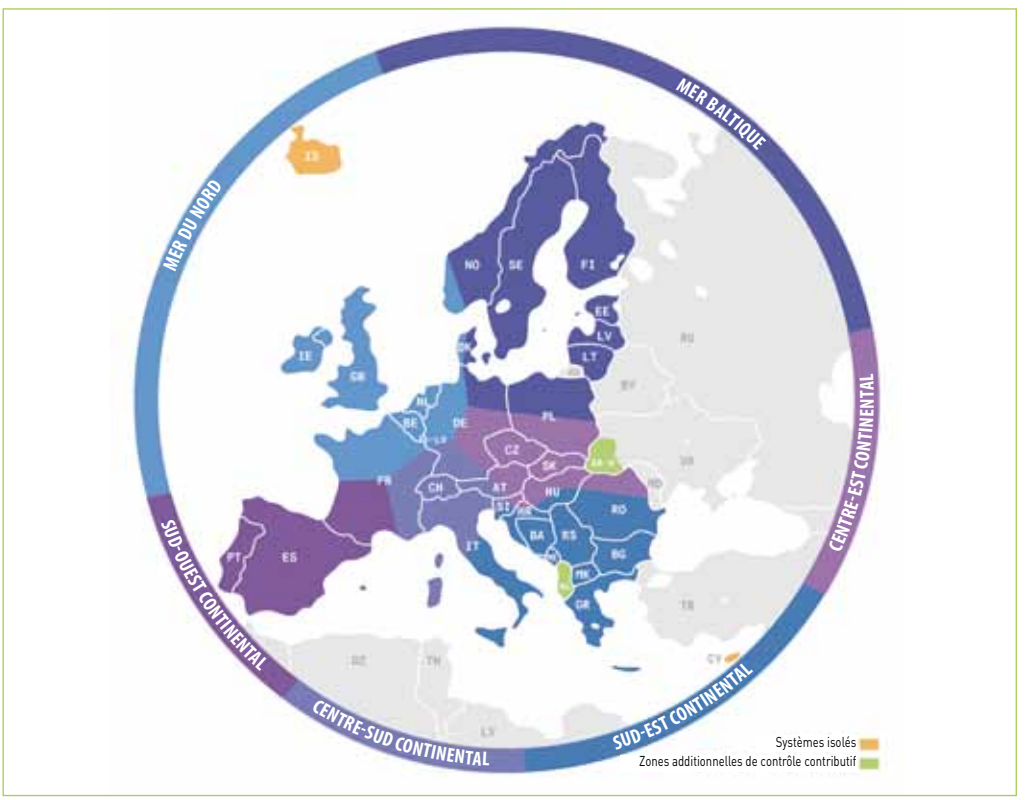
Groupe régional	Membres
Europe continentale	Autriche, Belgique, Bosnie-Herzégovine, Bulgarie, République tchèque, Croatie, Danemark (Ouest), France, ARYM, Allemagne, Grèce, Hongrie, Italie, Luxembourg, Monténégro, Pays-Bas, Pologne, Portugal, Roumanie, Serbie, Slovaquie, Slovénie, Espagne et Suisse
Nordique	Danemark (Est), Finlande, Norvège et Suède
Baltique	Estonie, Lettonie, Lituanie
GB	Grande Bretagne
Irlande	Irlande, Grande Bretagne

44 Voir la section 4.3. sur le potentiel d'économies.
45 Source : https://www.entsoe.eu/about-entso-e/system-operations/regional-groups/Pages/default.aspx

La définition des régions dans « le comité opérationnel » du REGRT-E, se fait en fonction de « zones synchrones » (à savoir, opérant à une fréquence synchronisée et reliée ensemble électriquement pendant les conditions normales du système), c'est-à-dire d'un critère purement technique. Les principaux acteurs du comité opérationnel sont les gestionnaires des réseaux de transport (GRT).

La Baltique et la région nordique conviennent à une définition de haut en bas géographique. Par contre la région de l'Europe continentale est trop grande pour devenir une vraie région, car celle-ci devrait assurer le plus grand déploiement des énergies renouvelables en Europe. Au sein de cette région, une coordination efficace ne semble pas réelle. De plus, la région de l'Europe continentale ne fait pas sens du point de vue de l'infrastructure, parce qu'elle inclut des pays comme l'Espagne, le Portugal et la Pologne, ainsi que des pays qui ne font pas partie de l'UE.[46]

Figure 2 Groupes régionaux du comité de développement du REGRT-E[47]



L'avantage de l'utilisation du **Comité de développement du RGRT-E** et ses régions est la définition régionale basée sur les questions d'infrastructure, une exigence essentielle pour la hausse des parts des EnR.

La **figure 2** indique le champ d'application régionale. Notamment, la différence entre les comités opérationnels vient de toute évidence de l'équilibre des régions dans le comité de développement, (pas de région qui couvre une part plus importante de l'Europe qu'une autre). Plusieurs

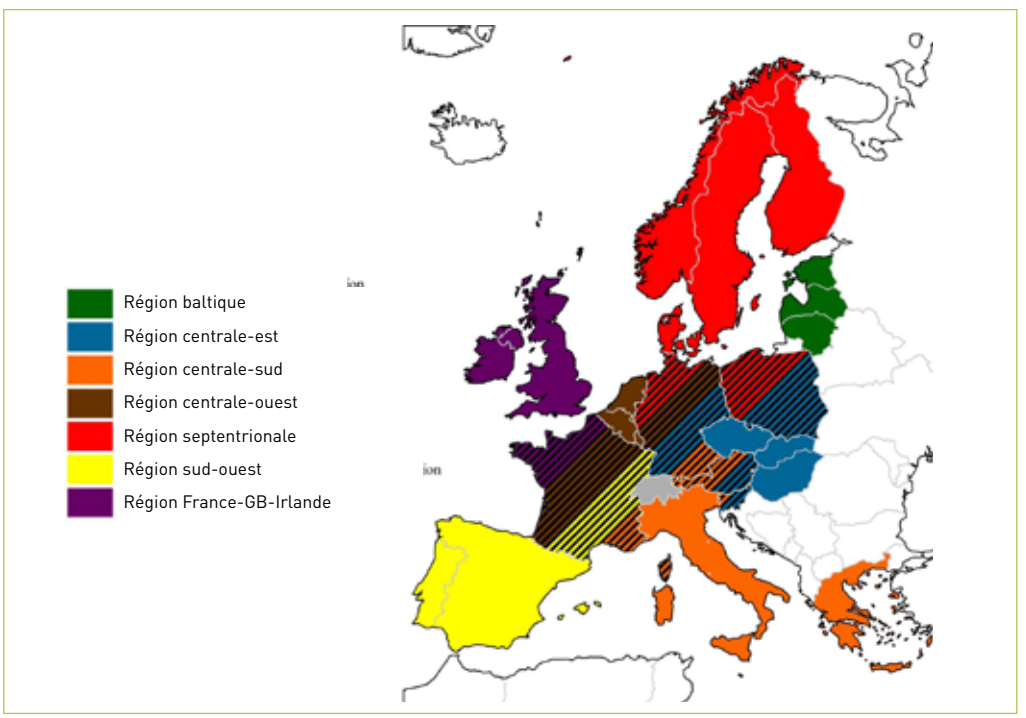
46 La coopération a créé la confiance entre les GRT, mais pas nécessairement entre les gouvernements qui doivent participer à cette coopération régionale, si les objectifs régionaux ont été mis en œuvre.

47 Source : REGRT-E : Comités régionaux de développement (référence pour la carte), disponible à : https://www.entsoe.eu/major-projects/ten-year-network-development-plan/Pages/default.aspx

pays, en outre, font partie de différentes régions (p.ex., la France fait partie de trois régions). Ce qui reflète que ces pays partagent des caractéristiques spécifiques d'infrastructures avec trois régions. Toutefois, ça peut être aussi un inconvénient que des pays fassent partie de plusieurs structures régionales.[48]

Le grand avantage des **Initiatives régionales en électricité** c'est le lien avec les marchés d'électricité (p.ex. couplage de marché). En plus de l'infrastructure, les marchés d'électricité fonctionnels et interconnectés sont une autre condition préalable pour la hausse des parts d'EnR. Par conséquent, les Initiatives régionales en électricité sont, paraît-il, un bon point de départ. De plus, elles sont assez bien proportionnées avec six régions à travers l'Europe.

Figure 3 Géographie des sept Initiatives régionales en électricité [49]

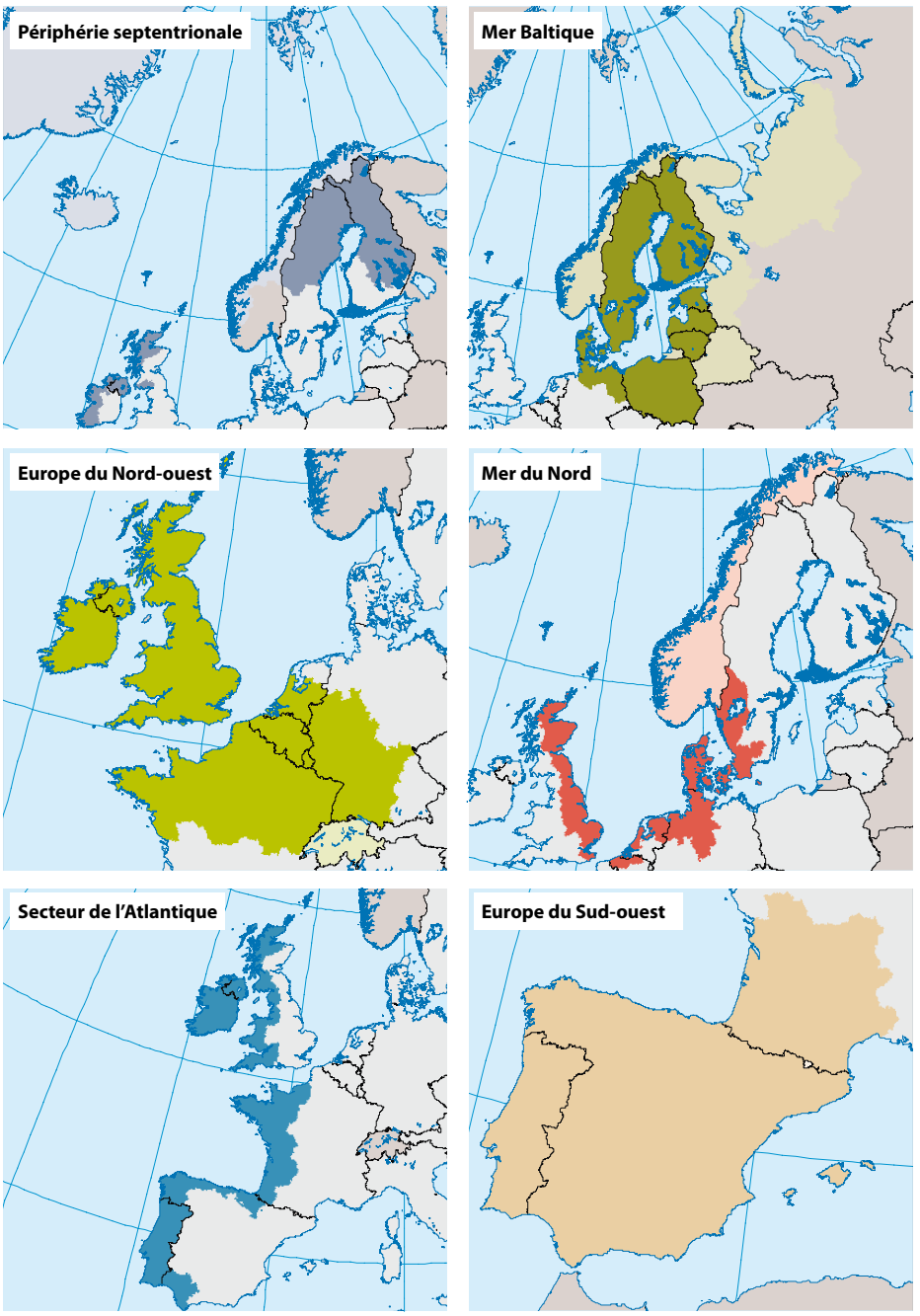


En outre, elles incluent une grande variété d'acteurs (les régulateurs, les GRT, les bourses d'électricité, etc. contrairement aux groupes régionaux REGRT-E, par exemple). Basées sur des années d'expérience de la coopération, elles peuvent apporter la condition d'une confiance mutuelle fondée pour la coordination du déploiement des EnR à l'échelle européenne jusqu'à 27 % ou au-delà. Toutefois, quelques pays font partie de plusieurs initiatives régionales (par exemple, l'Allemagne fait partie de la région du Centre-Sud et celle du Centre-Ouest). Ce qui pourrait entraîner des défis, en particulier, ceux liés aux objectifs régionaux sur les énergies renouvelables (**voir figure 3 et section 4.4**).[50]

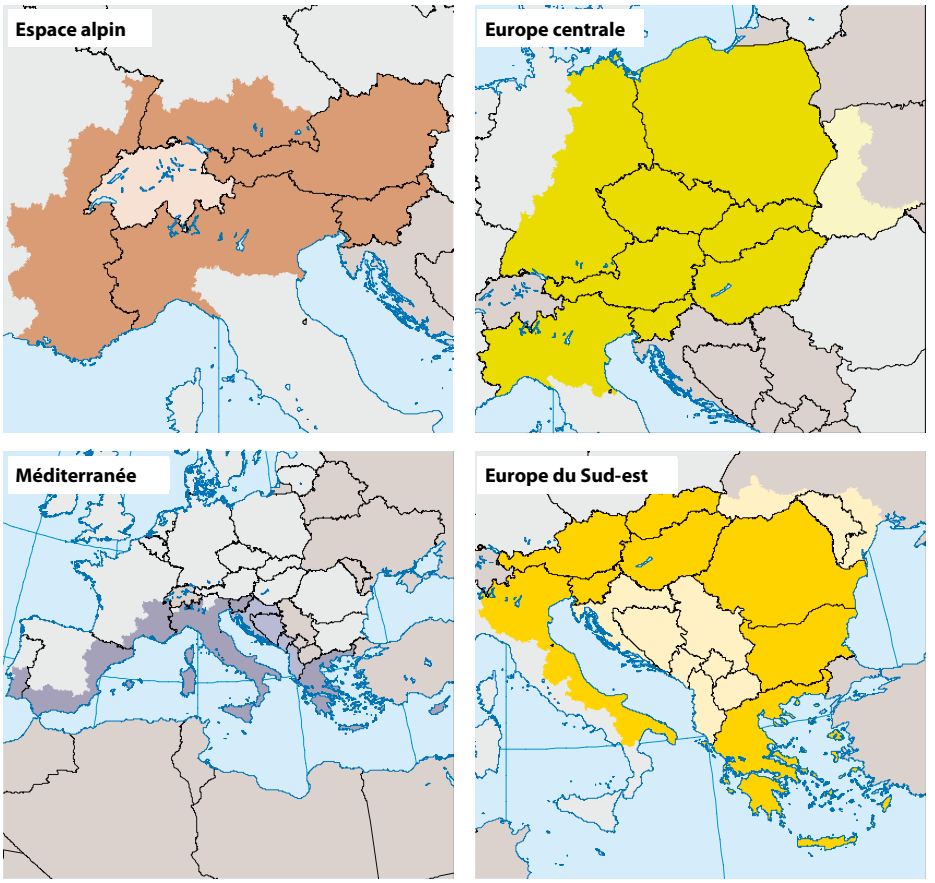
La portée régionale de l'**INTERREG IV B** (coopération transnationale dans la période de financement 2007-2013) est représentée dans la **figure 4**.

48 C-à-d. dans le cas des objectifs régionaux, voir section 4.4.
49 Source: Umpfenbach et al./Ecologic Institute.
50 Umpfenbach et al., 2014. Regional cooperation.

Figure 4 Portée régionale des régions INTERREG[51]



51 Commission européenne, DG Politique régionale, 2007, disponible à : http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/regulation/pdf/2007/publications/guide2007_en.pdf

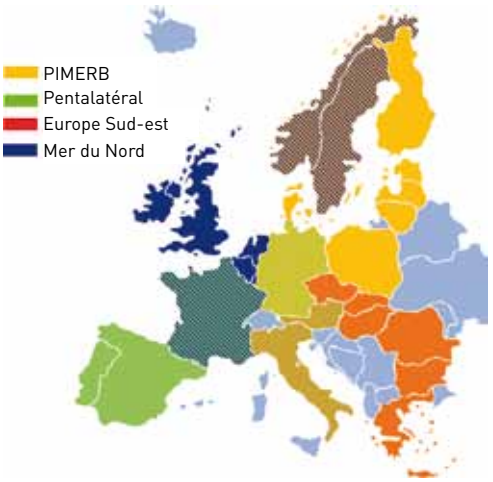


Les régions INTERREG peuvent se disséminer sur un noyau de quelques pays voisins, mais également se propager sur l'ensemble du continent limitrophe (comme la région de la côte atlantique). Depuis l'existence du cadre important sur les énergies renouvelables à l'échelle européenne, mais aussi la gouvernance des États membres sur les EnR à l'horizon 2030, jugée nécessaire, il se peut que les régions couvrant seulement une partie des États membres puissent être un point de départ insuffisant pour la coopération régionale.

Puisqu'aucune définition régionale actuelle ne semble concrète, on pourrait déterminer de nouveaux champs d'application régionaux. Claude Turmes (MPE, Coordinateur du Comité ITRE des Verts/ALE au Parlement européen) a introduit l'idée de diviser l'Europe en quatre **marchés régionaux**.[52] Ce qui inclurait les groupes suivants, montrés dans la **figure 5**.

52 Voir par exemple l'interview BDEW, 01/2014.

Figure 5 Portée régionale des marchés régionaux[53]



Groupe régional	Membres
« Région PIMERB »	Pays baltes, Danemark, Finlande, Allemagne, Pologne, Suède (et la Norvège)
« Région penta-latérale » étendue	Autriche, Benelux, France, Allemagne, Italie, Portugal, Espagne (et la Suisse)
« Région Europe du Sud-est »	Autriche, Bulgarie, Croatie, République tchèque, Grèce, Hongrie, Italie, Roumanie, Slovaquie, Slovénie
« Région de la Mer du nord »	Benelux, Danemark, France, Allemagne, Irlande, Suède, Royaume-Uni (et en plus la Norvège)

L'Allemagne ferait partie de trois régions ; France, Benelux, Italie, Autriche, Suède et Norvège feraient partie de deux régions. Un avantage de cette approche est l'équilibre de la définition régionale basée sur le potentiel renouvelable, en créant des gains d'efficacité dans le soutien aux EnR. L'inconvénient est la nouvelle mise en place de ces régions. La région du Sud-est, en outre, aurait potentiellement moins de ressources économiques disponibles pour garantir un important déploiement d'EnR. Plusieurs pays, encore, font partie de quelques régions.

En bref, l'avantage de la définition régionale de haut en bas, c'est la prise en compte des caractéristiques des régions, appropriées pour une coopération efficace. Et, de plus, elle n'exclurait aucun État membre de la coopération régionale. Cependant, il existe deux inconvénients importants dans cette approche de haut en bas :

- Trouver la bonne combinaison de membres dans une région, acceptable pour tous, semble difficile.
- La définition régionale de haut en bas pourrait priver priver les membres de leur responsabilité. Les États membres pourraient faire valoir qu'ils ont été inclus dans une région contre leur volonté. Particulièrement problématique pour la coordination d'un large éventail de dossiers dans une région (comme la conception du marché de l'électricité, les questions de sécurité énergétique, etc.).

En résumé, la définition de haut en bas des régions présente plusieurs avantages, comme le respect de critères objectifs et transparents (p.ex. la complémentarité du potentiel des EnR). Cependant, les définitions régionales existantes ne sont pas pratiques et la mise en œuvre d'une nouvelle définition semble difficile en termes d'acceptation politique. Même si les définitions de bas en haut sont confrontées à des défis potentiels, cette approche – si elle était guidée par la Commission européenne – semble être plus pratique et efficace. Cette orientation de la CE pourrait être nourrie soit par des modèles de coopération régionale actuels, repris ci-dessus, ou une définition régionale conformément à la suggestion de Claude Turmes.

53 Source : Ecofys, basée sur les commentaires de Claude Turmes, MPE Verts/ALE.

4.2 Coopération régionale dans la planification des politiques

Selon la Communication de janvier 2014 de la Commission européenne *« la consultation avec les pays voisins est un élément clé dans la préparation des projets »*. Elle déclare la nécessité de cette consultation par rapport aux divergences des niveaux d'ambition de la mise en œuvre de la (les) transition(s) énergétique(s). En termes concrets, cela concerne par exemple, la réserve française liée à la décision de l'Allemagne sur la transition énergétique, touchant les pays voisins sans les avoir consultés. De la même manière, la décision du Royaume-Uni de soutenir la centrale nucléaire de Hinkley Point C, avec de généreuses subventions, affectant les prix de l'électricité en Europe continentale. Les décisions nationales sur les marchés de capacité ont manifestement des effets transfrontaliers, en termes de prix de gros et de sécurité d'approvisionnement en électricité.

À quoi pourrait ressembler une coopération régionale sur la planification des politiques ? La Commission européenne pourrait donner des orientations pour les plans nationaux et pour la consultation entre les États membres voisins.

Premièrement, la Commission européenne pourrait définir la consultation entre quels États membres (selon les régions de haut en bas ou les définitions régionales, au moins guidées par des définitions de haut en bas) : les États membres seraient tenus d'inclure leurs voisins et de les consulter sur leurs préférences politiques divergentes. Dans ce contexte, il est important de noter que plus le nombre de pays consultés est élevé, plus grande est la probabilité de l'émergence d'un conflit.

Deuxièmement, la Commission européenne pourrait définir la teneur de la consultation et donc les plans nationaux. Incluant d'abord et avant tout :

- le mix énergétique envisagé ;
- le déploiement envisagé des énergies renouvelables ;
- les mécanismes de soutien (et les changements prévus à ces mécanismes) ;
- la coopération dans le déploiement des EnR et le mécanisme de soutien (à savoir les mécanismes de coopération) ;
- la planification des infrastructures (liés aux TYNDP régionaux) ;
- les questions de conception du marché de l'électricité (y compris les mécanismes potentiels de capacité vs les réserves stratégiques et les effets transfrontaliers résultant de ces deux approches) ;
- un chapitre sur la compatibilité des plans énergétiques nationaux.

Une base juridique serait nécessaire afin d'établir un modèle contraignant et rendre ces chapitres obligatoires (par exemple, comme une annexe de la nouvelle directive sur les énergies renouvelables).

Une consultation avec une approche plus complexe et détaillée, à savoir un plus grand nombre de dossiers, prend tout son sens en termes de déploiement et d'intégration des sources d'énergies renouvelables. Cependant, plus l'ordre du jour de la consultation est détaillée, plus la potentialité des conflits augmente. Il est irréaliste de demander à chaque voisin dans une région de se mettre d'accord sur chaque point du plan. En conséquence, cette grande consultation prendra beaucoup plus de temps et n'est peut-être pas réaliste à l'horizon 2020. Alors, la Commission européenne pourrait rendre contraignant une grande partie des sujets de la consultation. Les États membres pourraient alors simplement indiquer dans les plans nationaux, les zones consensuelles entre eux et les sujets avec des vues divergentes. De cette façon, il y aura une transparence sur le niveau d'accord et de coopération entre les États membres dans la consultation. La CE pourrait alors « faire le bilan » du potentiel pour de nouvelles initiatives législatives sur les politiques de renouvelables, à la fois dans l'intérêt des États membres et tout en étant politiquement acceptable pour eux.

Au cas où la consultation résulte à des accords de coopération insuffisants, la Commission européenne pourrait participer activement à ce processus, le guider et pousser pour de nouvelles coopérations en plusieurs tours d'itération. La CE pourrait mettre en œuvre une structure inclusive de dialogue multipartite comme, par exemple, celle utilisée en Allemagne pour la planification

du réseau national. Les analyses préalables, pour la crédibilité de la CE dans ce processus, doivent concerner le potentiel de la coopération régionale, les synergies et les avantages liés à l'échelle européenne, ainsi que pour les États membres. Une condition préalable à la CE, afin d'entrer en consultation avec une vision d'orientation et ajouter une véritable valeur pour les partenaires, est d'être très bien informé plutôt que de se limiter au rôle de chien de garde européenne.

Demander aux États membres de présenter des plans énergétiques régionaux communs est une approche plus ambitieuse. Toutefois, en fonction de la portée des sujets à inclure dans les plans énergétiques communs, le calendrier jusqu'en 2020 reste assez court pour leur soumission, compte tenu de l'étendue des positions des États membres sur de nombreux sujets liés à l'énergie.

4.3 Projets régionaux et mécanismes de soutien communs

La directive sur les énergies renouvelables (RED) dans le cadre 2020, fixe des objectifs nationaux contraignants et permet les États membres de coopérer pour réaliser (une partie de) leur objectif commun. Les projets d'électricité ou de chaleur renouvelables entre les États membres (art. 7 RED) doivent être développés selon les conditions du cadre, mis en place conjointement par deux ou plusieurs États membres; ceux-ci définissent quelle part de production d'énergie compte de quel l'objectif d'un État membre. Il y a aussi la possibilité de développer des projets communs avec les pays tiers (art. 9 RED), à la condition que l'importation physique de l'électricité dans l'UE soit confirmée.[54] En ce qui concerne les mécanismes de soutien communs (art. 11 RED), les États membres unifient ou coordonnent (une partie de) leurs mécanismes de soutien sur les EnR et définissent conjointement comment la production de l'énergie renouvelable est attribué à leurs objectifs nationaux.

4.3.1 Avantages des projets communs et des mécanismes de soutien communs

L'avantage des projets communs est le potentiel de cibler une ou juste quelques installations d'énergies renouvelables, en tant que première étape dans la coopération à plus grande échelle. On peut interpréter les mécanismes de soutien communs comme l'intensification de la coopération, en fournissant un cadre plus stable et plus dépendant pour le déploiement des sources EnR.[55]

Les Mécanismes de coopération, dans la directive RED, ne sont pas définis comme «régionaux» (on parle de coopération *« entre les États membres »*). Par contre, les Mécanismes de coopération pourraient jouer un rôle important dans la coopération régionale dans le cadre de la gouvernance à l'horizon 2030. Les Mécanismes de coopération ont les avantages sur le déploiement purement national des sources EnR et sur l'harmonisation de haut en bas globale des mécanismes de soutien:

- Les États membres ont la possibilité de coopérer en ce qui concerne les technologies spécifiques d'intérêt (éolienne en mer, l'énergie solaire concentrée (CSP), etc.) et donc se concentrer sur le développement de la technologie et les politiques industrielles.
- Les Mécanismes de coopération permettent à deux ou plusieurs États membres de tester de nouveaux éléments de mécanismes de soutien conjointement (par exemple, l'introduction de calcul des primes spécifiques dans un système FIP ou l'introduction de mécanismes d'enchères pour des technologies spécifiques).
- Les Mécanismes de coopération permettent des économies de différents types par rapport au déploiement purement national des sources EnR: si deux pays adhérent à ces mécanismes, des modifications géographiques sur les investissements renouvelables peuvent passer d'un État membre à l'autre. Par exemple, les investissements dans le déploiement PV dans le pays le plus ensoleillé,

54 Voir art. 9 Coopération et aussi les résultats du projet BETTER à: http://www.better-project.net/

55 Toutefois, il se peut que la différence entre les deux mécanismes soit un peu floue dans l'expérience, parce qu'un mécanisme de soutien conjoint pourrait soutenir une seule installation (un parc éolien en mer) et les États membres s'accorder sur un cadre de plusieurs projets communs.

alors (une partie de) cet investissement réattribué sera prise en compte pour la réalisation de l'objectif de deux États membres, en fonction de leur accord. Cela peut conduire à :[56]

• des économies des coûts de soutien, privilégier la construction d'installations renouvelables sur des sites dans une région géographique plus large, exigeant moins de subvention pour être viable économiquement ;

• la réduction des dépenses en capital : avec la coopération de plusieurs pays, les meilleurs sites exigent moins de capacité d'énergie renouvelable pour la production de la même quantité d'électricité.[57]

Ecofys et l'Université technique de Vienne ont fait une évaluation sur les économies potentielles à travers les Mécanismes de soutien communs dans un projet sur les Mécanismes de coopération pour la Commission européenne.[58]

Deux scénarios ont été comparés : un scénario de référence « business-as-usual » (sans Mécanismes de coopération) et les scénarios suivants, y inclus un système de quota commun en Scandinavie, un système commun de primes FIP en Europe centrale et orientale et un mécanisme de soutien conjoint de technologie spécifique pour l'énergie éolienne en mer.[59]

Dans le **système commun de quotas en Scandinavie**, le système sur la neutralité technologique existant entre la Norvège et la Suède serait étendu au Danemark et à la Finlande. Busch et al. retrouve des économies cumulées des coûts de soutien (2015-2020) d'environ 60 millions € (2 % des coûts de subvention) en raison de l'utilisation des sites « préférables » pour le déploiement d'énergies renouvelables.

Toutefois, la mise en œuvre de ce système de quota conjoint réduirait plus considérablement les dépenses d'investissement, autour de 680 millions €. L' introduction d'un instrument de soutien de neutralité technologique explique, d'une certaine manière, les petites économies relatives à ces coûts de soutien. Celles-ci ne bénéficieront pas aux consommateurs mais faciliteraient des « profits exceptionnels » pour les producteurs d'énergies renouvelables sur des sites moins chers : à travers un mécanisme de soutien de neutralité technologique, tous les producteurs d'EnR reçoivent le même niveau de soutien – ceux qui ont des sites très favorables pourraient recevoir plus de soutien qu'ils en ont réellement besoin, puisque la définition du niveau se fait par les sites et les technologies les plus chères (les technologies marginales).

Les pays concernés, dans le **système commun de primes FIP en Europe centrale et orientale**, sont l'Autriche, la République tchèque, la Hongrie et la Slovaquie. Ce qui générerait des économies cumulées des coûts de soutien de 400 millions €. Une optimisation d'allocation de ressources explique les économies des frais de soutien. La création de ce mécanisme de soutien permettrait d'économiser environ 25 % des coûts totaux de soutien dans le cas de référence (i.e. sans coopération régionale). La mise en œuvre de système de primes FIP réduiraient également les dépenses en capital d'environ 325 millions €, en raison de l'utilisation de sites préférables.

Dans le **mécanisme commun de soutien à la technologie spécifique pour l'énergie éolienne en mer**, la Belgique, le Danemark, la France, l'Allemagne, l'Irlande, la Finlande, les Pays-Bas, la Suède et le Royaume-Uni appliquent un « paiement de prime flottant » (au-dessus du prix du marché pour compenser la différence entre le prix du marché et la rémunération requise). Ce qui apporterait les plus importantes économies en termes absolus

56 Voir aussi http://www.green-x.at/ and Busch et al., 2014. Cooperation under the RES Directive. Case studies : Joint Support Schemes, disponible à : http://rescooperation.eu/images/pdfreports/2014_Cooperation_under_the_RES_Directive_Case_study_Joint_Support_Schemes.pdf

57 Noter que la redistribution de la capacité des EnR doit être évaluée par rapport aux dépenses pour l'extension additionnel du réseau.

58 Voir aussi http://res-cooperation.eu/

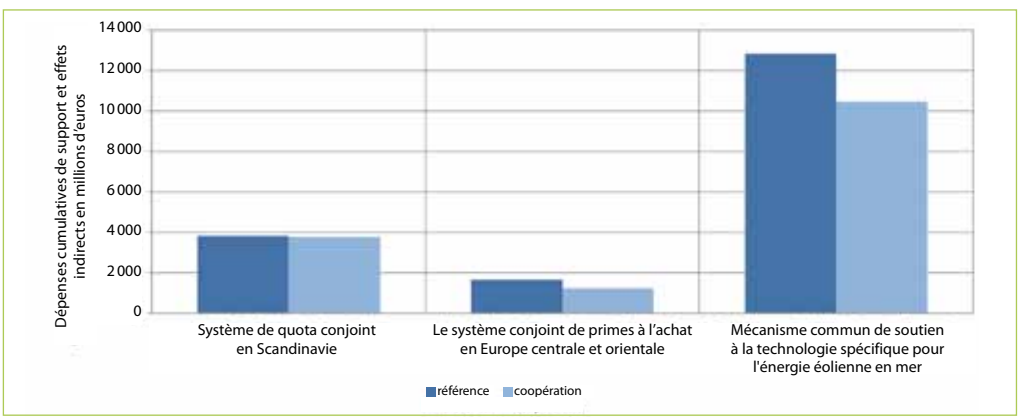
59 Busch et al., 2014. Cooperation under the RES Directive. Case studies : Joint Support Schemes.

dans tous les trois cas, environ 2,3 milliards €, à savoir environ 18 % des coûts totaux de soutien qui se présenterait dans le cas de référence (p.ex., sans la coopération régionale). Ces considérables économies sont composées d'effets différents :

- Au niveau du cluster, le transfert de capacité de production de la Belgique vers l'Allemagne et l'Irlande et l'amélioration des conditions de ressources, peut réduire les dépenses d'investissement d'environ 620 millions €.
- En vertu de ce mécanisme, l'excès de soutien est réduit par rapport au cas de référence : en changeant l'instrument de soutien, les dépenses d'investissements peuvent diminuer par rapport au cas de référence (comme au Royaume-Uni, avec le remplacement de l'Obligation renouvelables par des Contrats pour différence sur l'éolien en mer[60]). Les dépenses d'investissements avec une production supplémentaire d'environ 37 TWh atteindront environ 4,2 milliards € dans le cas d'une coopération, et environ 5,3 milliards € dans le cas de référence.

Ainsi, l'échelle des économies de coûts de soutien des cas sélectifs de la coopération régionale se situe entre 1,5 % à 25 % (**voir figure 6**).

Figure 6 Dépenses cumulatives de soutien en millions d'euros pour les trois cas d'études, en référence et en coopération [61]

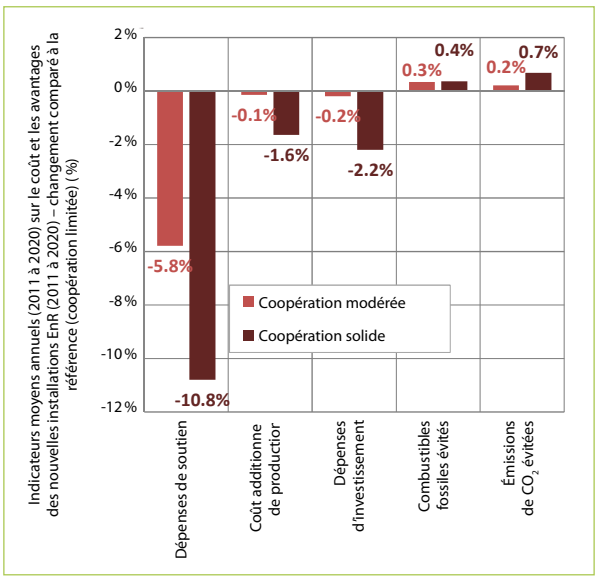


Dans le même projet, Resch et al. estime le potentiel d'économies à l'échelle européenne pour 2020 par rapport à un scénario de référence, avec une coopération très limitée (**figure 7**).

60 Ces chiffres n'incluent pas encore les économies potentielles de l'installation et l'exploitation d'une infrastructure de réseau commune comme alternative de connexions de point à point. Ces coûts n'ont pas été modélisés explicitement.

61 Source : De Visser et al., 2014. Cooperation between EU Member States under the RES Directive and interaction with support schemes. Final report.

Figure 7 Déviation du cas (référence) de la coopération limitée d'EnR. Indicateurs moyens annuels (2011 à 2020) sur le coût et les avantages des nouvelles installations renouvelables (2011 à 2020) à l'échelle européenne pour tous les cas évalués[62]



Dans une forte coopération (bien que non définie comme «coopération régionale»), les économies dans les dépenses de soutien seraient presque à 11 %, par rapport à pas de coopération. La réduction des dépenses en investissements seraient de plus de 2 % et les combustibles fossiles et les émissions de CO_2 diminueraient. Et la mise en place du déploiement des sources renouvelables augmenterait de plus en plus dans les pays dont les parts de combustibles fossiles sont importantes dans le mix énergétique. Bien que ces évaluations soient liées au cadre 2020, les résultats au-delà de 2020 impliquent que les potentiels de réduction des coûts grâce à la coopération régionale, peuvent être significatifs par rapport à une approche nationale.

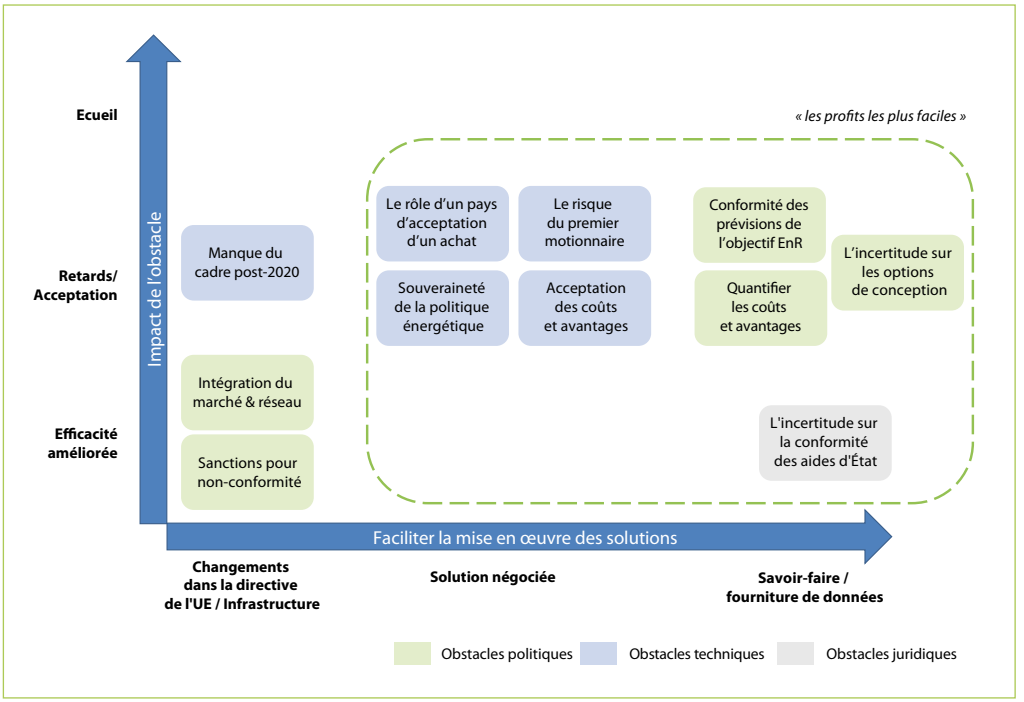
4.3.2 Obstacles aux Mécanismes de coopération

Jusqu'à présent, malgré cet immense potentiel, les Mécanismes de coopération n'ont pas été appliqués.[63] Principalement dû à des obstacles politiques, techniques et juridiques. La **figure 8** donne un aperçu de ces obstacles: ceux-ci sont placés en fonction de la facilité des États membres de les aborder (axe horizontal), et en fonction de leur impact (axe vertical).

62 Source: Klessmann et al., 2014. Cooperation between EU Member States under the RES Directive, disponible à: http://www.ecofys.com/ files/files/ec-ecofys-tuvienna-2014-cooperation-member-states-resdirective. pdf

63 Une partie du système de quotas commun mis en œuvre en Suède et en Norvège.

Figure 8 Obstacles aux mécanismes de coopération : l'impact et la difficulté sur la mise en œuvre des solutions[64]



Les obstacles politiques

— L'acceptation du public reste un défi, en particulier pour un pays dont les consommateurs payent pour le déploiement des sources renouvelables au-delà de leurs frontières.[65] Dans un contexte post-2020, ce problème restera pertinent, au cas où les consommateurs d'électricité dans certains États membres, rémunèrent le déploiement à l'étranger des sources EnR, à travers la coopération régionale. Actuellement, la volonté politique de la mise en œuvre des Mécanismes de coopération est très limitée en raison du manque de clarté de la communication sur les avantages de la coopération et le risque politique l'emporte apparemment sur les avantages potentiels à ce jour. Ainsi, les objectifs réels de la coopération et les avantages spécifiques liés à celle-ci doivent être définis publiquement, expliqués et discutés afin de générer le soutien du public et, en définitive, la volonté politique de coopération.

Les obstacles techniques

— La difficulté de quantifier exactement les coûts et les avantages, surtout avec la prise en compte des coûts et des avantages indirects de la coopération (par exemple les effets de l'emploi dans chaque pays, les coûts d'intégration dans le réseau du déploiement des sources renouvelables dans un pays, en raison de la coopération, etc.).

— La conception de la coopération spécifique, en raison de la possibilité d'options de conception, est perçue comme un obstacle.

— La difficulté de prédiction précise sur le déploiement des sources d'énergies renouvelables jusqu'en 2020, induit la difficulté d'évaluer la nécessité d'une coopération pour État membre.

64 Source : Klessmann et al., 2014 : Cooperation between EU Members under the RES Directive.

65 La coopération envisagée entre le Royaume-Uni et l'Irlande mise en attente à la fin de 2014 est, pour certains observateurs, un exemple où la définition et l'exposition au public des avantages de la coopération sont insuffisantes.

- Certains États Membres argumentent la non utilisation de ces mécanismes, pour d'abord s'assurer qu'ils arrivent à répondre à leurs propres objectifs. Toutefois, la réalisation de l'objectif d'un État membre dans un projet commun mis en œuvre, n'est pas une question juridique : les projets communs sont considérés comme un déploiement additionnel des sources d'énergies renouvelables.
- Le manque d'infrastructures de transmission constitue un obstacle : certains pays qui paient pour l'étranger veulent des conséquences physiques sur le déploiement des sources d'EnR et ce manque d'infrastructure est un facteur limitant de ces effets.

Les obstacles juridiques

- L'incompatibilité potentielle de la coopération avec la législation nationale des États membres est considérée comme un véritable obstacle. Il existe une incertitude entre les États membres de l'UE sur le changement précis de la législation nationale pour permettre légalement la mise en place de la coopération.

Cependant, la plupart des problèmes peuvent être traités avec succès :[66] une question de recherche détaillée de solutions. Les trouver dans le futur dépend de la volonté politique des États membres.

4.3.3 La pertinence des Mécanismes de coopération dans le cadre 2030

Les conclusions, même si liées à la structure 2020, sont pertinentes pour la période post-2020. Certaines de ces questions se présenteront indépendamment de la structure de fixation des objectifs :

- Les pays coopérants au niveau régional voudront connaître les coûts économiques et les avantages liés à la coopération et le type de partage de tous les pays participants pour qu'ils soient mieux lotis que sans une coopération.
- Les États membres, dans un cadre 2030, veulent prévoir le déploiement des sources EnR dans leur pays, afin d'évaluer la nécessité d'une coopération dans l'accomplissement de l'objectif.[67]
- Une obligation de changements juridiques des législations nationales actuelles pour tous les pays (par exemple, les mécanismes de soutien, les lois de l'électricité, etc.) pour la mise en œuvre légale de la coopération régionale.
- Au-delà de 2020, la mise en place spécifique d'une telle coopération doit être définie : liée à la création des mécanismes de soutien, la manière d'interaction avec les mécanismes nationaux actuels, et le partage de la réalisation des objectifs entre les membres (au cas où aucun objectif régional est mis en oeuvre).

Dans un cadre 2020, la mise en œuvre de projets communs et des mécanismes de soutien était liée aux objectifs contraignants au niveau national fixés par la directive 2009/28/CE. Il n'existe pas d'objectifs nationaux contraignants pour le déploiement des sources EnR dans le cadre à l'horizon 2030, par conséquent l'évaluation des gains d'efficacité contre une affaire nationale « business-as-usual » reste difficile. Ainsi, l'usage réel des projets communs ou des mécanismes de soutien dépendra de l'existence d'une sorte d'obligation au niveau national ou régional, pour que ce type de coopération devienne intéressant économiquement en comparaison du cas de référence du déploiement national des sources d'énergies renouvelables.

66 Gephart et al., 2014. Cooperation under the RES Directive. Case study : Joint Projects between the Netherlands and Portugal, disponible à : http://res-cooperation.eu/images/pdf reports/2014_Cooperation_under_the_RES_Directive_Case_study_Joint_Projects_Netherlands_Portugal.pdf. Ten Donkelaar et. al, 2014. Cooperation under the RES Directive. Case study : Statistical Transfer between Estonia and Luxembourg, disponible à : http://res-cooperation.eu/images/pdf reports/2014_Cooperation_under_the_RES_Directive_Case_study_Statistical_Transfer_Estonia_Luxembourg.pdf. Cusumano et al., 2014. Cooperation under the RES Directive. Case study : Joint Projects/Statistical Transfer between Malta and Italy, disponible à : http://res-cooperation.eu/images/pdf-reports/2014_Cooperation_under_the_RES_Directive_Case_study_Italy_Malta.pdf

67 Si toutefois, les États membres n'ont pas d'objectifs nationaux dans le cadre 2030, ils ne recevront pas d'incitation pour les réaliser à travers la coopération à moindre coût. Voir aussi CE Delft et al., 2015. Mid-term evaluation of the RED, disponible à : https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/CE_Delft_3D59_Mid_term_evaluation_of_The_RED_DEF.PDF

En outre, le rôle des Mécanismes de coopération dans le cadre 2030 dépend de la volonté politique de la Commission européenne pour leur extension au-delà de 2020. Soit, par exemple, par des incitations **(voir section 4.7)**, ou par l'ouverture forcée des mécanismes nationaux de soutien (à savoir, la mise en œuvre légale de l'ouverture de mécanismes nationaux de soutien dans une directive ou la mise en vigueur à travers la Commission européenne, basée sur un amendement des lignes directrices des aides d'État après 2020). Quel que soit le rôle exact des mécanismes de coopération dans le cadre 2030, la Commission européenne devrait, cependant, explorer (par exemple à travers des études) tous les avantages économiques potentiels de la coopération entre les États membres sur les mécanismes de soutien et le déploiement des énergies renouvelables.

4.3.4 L'approche de haut en bas et de bas en haut

Des projets communs et des mécanismes de soutien conjugués pourraient être mis en œuvre de haut en bas et de manière contraignante : la possibilité pour la Commission européenne de définir qu'un État « x » doit coopérer avec l'État « y », à savoir répondre à 50 % de leurs objectifs d'EnR grâce à leurs mécanismes de soutien communs. Pourtant, cette approche à part entière, de haut en bas semble politiquement impossible.

Autrement, l'application des Mécanismes de coopération dans une approche de bas en haut et volontaire, peut exister dans le cadre actuel. Toutefois, elle semble insuffisante pour vraiment amorcer la coopération, parce que le déploiement des EnR domestique sera finalement politiquement plus évalué que les économies potentielles sur les coûts.

Une troisième option est une approche mixte, combinant des éléments descendants obligatoires et librement consentis afin de permettre un compromis entre les États membres. Par exemple, à travers des projets communs ou des mécanismes de soutien conjugués, les États membres pourraient avoir l'obligation d'atteindre x % du déploiement des énergies renouvelables. Ça donne aux États membres la liberté de choisir leurs partenaires de coopération, les technologies ciblées et la portée de leur coopération avec chaque partenaire et, en même temps, l'assurance de l'utilisation des projets et des mécanismes de soutien conjugués. De plus, cette approche reflète l'évolution actuelle de plusieurs États membres qui considèrent l'ouverture de leurs mécanismes de soutien. Donc, cette approche devrait se construire sur le développement existant et simplement l'étendre.

4.4 Les objectifs régionaux d'énergies renouvelables

Les conclusions[68] du Conseil européen en 2014, contrairement au cadre législatif 2020 sur les énergies renouvelables[69], ne maintiennent plus le lien entre l'objectif contraignant de l'UE sur les énergies renouvelables et les objectifs contraignants nationaux. Cependant, elles n'écartent pas explicitement les objectifs régionaux, ni les objectifs nationaux indicatifs. D'où la mise en place de l'un ou l'autre contraignant ou indicatif sur les EnR, une option pour favoriser la coopération régionale. Avec celle-ci, les États membres d'une région aurait un objectif commun sur les énergies renouvelables à l'échelle européenne. Fixer un objectif régional ajouterait un pas intermédiaire entre les niveaux européen et national.[70]

La composition des objectifs régionaux repose sur plusieurs éléments :

- la définition des objectifs comme « contraignants » ou comme « indicatifs » ;

68 Conseil européen, 2014. Conclusions du cadre d'action pour le climat et l'énergie à l'horizon 2030.
69 Comme indiqué dans l'introduction, le PE a contesté la légitimité des conclusions du Conseil européen d'octobre 2014.
70 Les conclusions du Conseil européen n'a pas exclu explicitement des objectifs indicatifs nationaux, ce qui pourrait être une option appropriée pour la responsabilité des États membres pour atteindre l'objectif global de l'UE. Toutefois, dans ce contexte, nous nous concentrons sur des objectifs régionaux parce que ce rapport met l'accent sur la valeur ajoutée spécifique de la coopération régionale.

- la répartition de l'objectif à l'échelle européenne aux régions et aux États membres avec une approche de haut en bas ou de bas en haut (à travers des engagements régionaux);
- la définition géographique des régions dans une approche de haut en bas ou de bas en haut **(examinée dans la section 4.1)**.

4.4.1 Les avantages et défis des objectifs régionaux

Les avantages des objectifs régionaux doivent être indiqués, indépendamment du fait que l'objectif soit contraignant ou indicatif, si celui-ci et la région sont définis dans une approche de bas en haut ou de haut en bas. Les objectifs régionaux exigent l'accord des États membres sur la façon de les réaliser, à savoir si les États membres subdivisent l'objectif régional entre eux, ou s'ils utilisent conjointement des mécanismes de soutien.[71]

Il existe, avec un objectif régional, la possibilité d'une évaluation commune des effets transfrontaliers sur le déploiement des énergies renouvelables, y compris les effets sur les prix de l'électricité, la sécurité d'approvisionnement, etc.[72] Ces évaluations n'existent pas jusqu'à présent dans le cadre législatif 2020, bien que les effets ont eu lieu. La compréhension commune de ces situations est la condition préalable pour aborder efficacement les conséquences inattendues de la hausse des parts des EnR et renforcer les effets positifs (par exemple, éviter les flux en boucle, réduire la demande de capacité de production, augmenter la sécurité d'approvisionnement, assurer la concurrence par les acteurs locaux, etc.). Les États membres, en fin de compte, seront incités à formuler des stratégies EnR conjointes, des plans d'action et des politiques, même s'ils ne sont pas obligatoires. Leur élaboration diminuerait le risque de conflit, comme l'atténuation des conséquences imprévues et l'analyse et le partage communs des coûts et des avantages du déploiement des énergies renouvelables. Les objectifs régionaux permettent une approche plus cohérente du déploiement des énergies renouvelables au sein d'une région en termes de coordination d'infrastructures.

Les objectifs EnR régionaux donnent la possibilité de tester des approches novatrices entre les États membres intéressés (par exemple, les mécanismes communs de soutien) et d'avancer dans le processus d'intégration du marché intérieur. Et aussi la possibilité aux États membres d'une coopération dans une zone géographique plus large, et de surmonter les frontières des États nations. De plus, le résultat de ces objectifs régionaux sont des économies de coûts par rapport aux objectifs nationaux (comme dans les Mécanismes de coopération).

Cependant, il existe plusieurs défis liés aux objectifs régionaux:

- Les objectifs EnR régionaux (par opposition à des objectifs nationaux) pourraient remettre en cause l'acceptabilité sociale des projets renouvelables: pourquoi les citoyens accepteraient-ils un projet éolien dans leur cour, si ce celui-ci contribue à un objectif lié vaguement à leur État membre?
- La mise en application légale des objectifs régionaux semble difficile en raison du manque de clarté sur l'identité du responsable lié à la non réalisation de l'objectif EnR.
- Certains diront que l'objectif régional sape le droit exclusif des États membres prévu dans le traité de Lisbonne sur la fixation de leur mix énergétique.
- Si l'un des objectifs régionaux reste ouvert sur la part du déploiement renouvelable de chaque pays, il va induire une complexité du point de vue d'un investisseur (sans apporter de certitude).

71 Held et al., 2015. Implementing the EU 2030 Climate and Energy Framework: a closer look at renewables and opportunities for an Energy Union, disponible à: http://towards2030.eu/sites/default/files/Towards2030-dialogue%20Issue%20Paper%20on%20Implementing%20the%20EU%202030%20Climate%20and%20Energy%20Framework%20-%20Issue%20Paper%20%232%202015.pdf

72 Aborder les questions de la gestion du système doivent être traitées essentiellement par ACER et REGRT-E, potentiellement dans des rôles réformés et renforcés. Ces aspects sont, toutefois, influencés par les incitations que génèrent les mécanismes de soutien et la possibilité de cette coopération entre les États membres d'avoir également des effets positifs sur la gestion des systèmes.

Relever ces défis exige une réflexion plus approfondie : par exemple, aborder la question de l'acceptabilité sociale par la communication adéquate des avantages de la coopération régionale. Si les objectifs régionaux sont intégrés dans des responsabilités claires et transparentes pour leur réalisation dans les régions, la complexité pour les investisseurs pourrait diminuer.

4.4.2 La définition des objectifs comme « contraignants » ou comme « indicatifs »

Semblables à des objectifs d'EnR nationaux, les régionaux peuvent être contraignants ou indicatifs.

Des objectifs contraignants dans le cadre sur les énergies renouvelables à l'horizon 2020 apporte plusieurs défis :

- Les conclusions du Conseil d'octobre 2014 ont écarté les objectifs nationaux contraignants. La fixation d'objectifs régionaux contraignants est susceptible de déclencher l'opposition politique de certains États membres. Toutefois, il existe une possibilité, indiquée dans l'introduction, de contester l'exclusion des objectifs nationaux contraignants par les conclusions du Conseil d'octobre 2014. Et donc la structure de l'objectif (et donc l'acceptation politique des approches régionales) pourrait finalement encore changer.
- Dans les objectifs nationaux contraignants du cadre 2020, la responsabilité claire de chaque État membre sur la réalisation de son objectif est revendiquée. Mais si des objectifs contraignants sont mis en œuvre au niveau régional, la responsabilité de contribution de chaque État membre à la réalisation de l'objectif devient floue. Qui serait cité et aurait honte si un objectif régional est pas atteint ? Et, le plus important encore, qui serait tenu légalement responsable pour ne pas respecter l'objectif ? D'un point de vue juridique et politique, il semble difficile de tenir plusieurs États membres responsables de ne pas avoir accompli une partie d'un accord/objectif, si aucun des États membres ne peuvent assurer pleinement, de leur propre part, la réalisation de l'objectif régional. Finalement, chaque État membre a la possibilité de pointer d'autres États membres et déplacer les responsabilités.[73]

Il existe, toutefois, plusieurs avantages liés à des objectifs d'EnR régionaux contraignants :[74]

- Les objectifs contraignants ont été prouvés comme cruciaux pour le maintien des engagements des États membres de l'UE à l'horizon 2020, au-delà de la crise financière, les changements de gouvernement, etc.
- Des objectifs nationaux contraignants ont contribué à la sécurité des investisseurs dans de nombreux pays, limitant ainsi le coût du capital et le coût moyen actualisé de l'électricité. Et en principe, ce serait la même situation dans un cadre de configuration régionale à l'horizon 2030.[75]
- Enfin et surtout, les conclusions du Conseil fin 2014 n'ont pas écarté les objectifs contraignants régionaux, donc à proprement parler, ils restent encore une option politique.[76]

En somme, dans une perspective d'investissement dans les renouvelables, l'option des objectifs contraignants est préférable. Des objectifs indicatifs adoptés, devraient être combinés avec des mesures obligatoires que les régions doivent prendre afin d'assurer la réalisation de l'objectif (par exemple, des mécanismes de soutien efficaces pour les EnR).

73 Les façons de résoudre ce problème serait d'explorer la notion de «responsabilité conjointe et solidaire», selon lequel plusieurs parties peuvent être poursuivies en justice même si on ne sait pas si tous/plusieurs/un/aucun sont responsables d'un événement particulier. Une autre option serait en quelque sorte un accord de partage du fardeau régional qui aboutirait plus ou moins à des objectifs nationaux contraignants.

74 Tesnière et al., à paraître. Building on the Renewables Directive. The way forward for a new renewables governance system in the EU. Climate Action Network Europe, Greenpeace and WWF.

75 Bien sûr, les objectifs nationaux sont l'une des nombreuses composantes d'un cadre d'EnR stable. Mesures de soutien au déploiement des EnR (c.-à-d, mécanismes de soutien) et l'environnement global de régulation et d'investissement sont d'autres éléments importants d'un cadre d'EnR stable.

76 Comme mentionné ci-dessus, les objectifs indicatifs nationaux n'ont pas été explicitement exclus. Donc, ils restent une option appropriée.

4.4.3 La répartition de l'objectif à l'échelle européenne dans les régions

En ce qui concerne la fixation de l'objectif régional à l'horizon 2030, la question clé est la répartition de l'objectif à l'échelle européenne dans les régions. Si les objectifs régionaux sont adoptés, ceux-ci devraient réaliser ensemble au moins l'objectif européen de 27 %. Une option pour la Commission est la définition des objectifs régionaux (indicatifs ou contraignants) dans un processus de haut en bas. Sinon, elle a la possibilité de publier des références régionales pour les engagements régionaux.

Dans le cas d'une mise en œuvre de haut en bas d'un objectif partagé par les régions, la Commission européenne devrait fixer les objectifs régionaux d'EnR (contraignants ou indicatifs) selon une formule fixe (par exemple, le taux forfaitaire/les approches du PIB[77], en fonction du potentiel des énergies renouvelables ou une combinaison des deux). La définition de haut en bas de l'objectif – avec les contributions de toutes les régions – garantit le respect de l'objectif contraignant de l'EU à l'horizon 2030. Le partage de l'objectif devrait se fonder sur une approche équitable et transparente.

Sinon, la fixation des objectifs régionaux peuvent se faire dans une approche de bas en haut à travers les engagements régionaux consentis par les États membres respectifs. La Commission devrait publier les points de référence sur la façon de répartir l'objectif européen entre les régions (et encore selon le taux forfaitaire /les approches du PIB , en fonction du potentiel des énergies renouvelables ou une combinaison des deux). L'exigence de ces repères, comme l'a souligné Held et al.[78], est d'encourager les engagements suffisamment ambitieux. Les régions seront libres d'accepter le point de référence ou de s'engager dans un objectif supérieur ou inférieur. La publication des repères de la Commission européenne est primordiale avant les engagements des régions, afin d'avoir des points de référence officiels disponibles pour contrer les promesses. Dans un premier temps, la Commission européenne devrait recueillir les engagements régionaux et évaluer s'ils résument l'objectif global de l'UE. La Commission européenne, dans un processus réitéré, devrait discuter des engagements avec chaque région pour que tous les engagements garantissent la réalisation de l'objectif de 27 % de l'UE ou le dépasser.

L'approche de bas en haut a l'avantage d'accorder une flexibilité aux régions sur la définition du niveau d'ambition de leurs engagements. Ce qui permettra d'accroître l'acceptabilité politique des objectifs régionaux. Cependant, les régions (et les États membres s'y rapportant) sont susceptibles de s'engager dans des objectifs assez faibles. Et donc, la somme de ces objectifs régionaux contraignants pourrait être inférieure à l'objectif contraignant de l'UE. De plus, le cadre excédant les 27 % est le moins probable. Les objectifs régionaux de haut en bas sont donc l'option privilégiée. Toutefois, si les point de référence avec les promesses sont adoptées, et s'il reste un écart entre les engagements régionaux et l'objectif de l'UE, après plusieurs tours, il existe une possibilité de prendre des mesures supplémentaires afin de réaliser l'objectif de l'UE à l'horizon 2030.

4.5 Le suivi de l'objectif des énergies renouvelables

Dans le contexte du débat sur le cadre énergies renouvelables en 2030, les décideurs politiques prennent en considération l'idée de pression par les pairs pour atteindre les objectifs entre les États membres, à travers les initiatives régionales. Le principe est le suivant : les États membres comptent sur les uns et les autres pour atteindre leur objectif /référence régional. Les États Membres au sein d'une région contrôlent leur déploiement conjoint d'EnR (p.ex., via des rapports d'avancement réguliers) et le mesurent par rapport à l'objectif / indice de référence. Si un État membre a du retard, il doit

77 La moitié de l'objectif 2020 sur les EnR a été partagée entre les États membres, conformément à une approche taux fixe, à savoir répartie de manière égale entre les États membres. Le reste de l'objectif global a été réparti en fonction de la puissance économique de chaque État membre (PIB). Cette approche ne tient pas compte des potentiels des sources d'EnR dans les États membres, afin d'éviter de longues discussions entre eux.

78 Held et al., 2015. Implementing the EU 2030 Climate and Energy Framework.

le rattraper. L'hypothèse sous-jacente est l'inquiétude de « sous exécution » des États membres, pour leur image dans l'Union européenne et au sein de leur région. En conséquence, la pression des pairs sera renforcée pour que les États membres respectent leur responsabilité.

Si le déploiement des sources d'EnR est inférieur à l'accord prévu, la consultation régionale peut en examiner les raisons. Celle-ci pourrait aborder les obstacles spécifiques non liés aux coût ou les niveaux des soutiens pour le déploiement des énergies renouvelables, dans chaque État membre.

Toutefois, le concept de la pression régionale des pairs apporte les inconvénients suivants :

- Une condition préalable à la pression des pairs est qu'elle soit pleinement constituée, fonctionnelle et reconnue par les régions. Dans l'hypothèse où un pays ne s'identifie pas fortement à une région établie, il ne développera pas de « responsabilité » pour cette région, et donc ne réagira pas au mécanisme d'examen par les pairs.
- L'approche « name and shame »/« pression des pairs » s'avère généralement faible, surtout par rapport à la mise en application des outils dans le cadre actuel 2020, comme la violation des procédures. En outre, dans l'hypothèse que cette approche soit appliquée à un concept de régions encore à définir, il est peu probable qu'un État membre renforce ses efforts de déploiement de sources EnR, s'il est convoqué uniquement par le contrôle régional sur l'objectif.
- Dans le pire des cas, le contraire pourrait avoir lieu : au cas où des défis relatifs à la poursuite du déploiement des renouvelables, tels que les flux en boucle, leur intégration, la stabilité du réseau, etc., les membres d'une région ont la possibilité de faire pression sur les autres membres pour réduire leur niveau d'ambition.

Dans ce contexte, une approche légère d'un contrôle de l'objectif régional (mais sans les mécanismes de conformité) semble – par elle-même – inapte à contribuer à l'objectif des énergies renouvelables à travers la coopération régionale.

4.6 La coopération régionale au niveau sous-national

La coopération régionale fait référence principalement à une coopération au niveau d'États membres dans une région. Toutefois, le potentiel de coopération existe au niveau sous-national. Et les régions s'engagent dans de nombreuses activités intérieures, sous-nationales ou transnationales. Un exemple est le "Donauraumstrategie" (stratégie pour la région du Danube) incluant des entités sous-nationales de quatorze États membres, dont l'objectif est d'interconnecter la région du Danube, promouvoir la protection de l'environnement et favoriser le développement économique. Plusieurs autres régions, par exemple le Danemark du Sud/Schleswig-Holstein, ont commencé à promouvoir la coopération sur les énergies renouvelables. Le projet « Future Renewable Energy » (FURGY) vise le rassemblement des PME et des scientifiques des deux pays afin de soutenir l'innovation et le développement technologique.[79] INTERREG est un autre exemple de coopération, présenté dans le **chapitre 3**.

Le principal avantage de la coopération régionale sous-nationale est lié au principe de subsidiarité : si les régions sous-nationales reflètent des caractéristiques communes, elles sont les mieux placées pour promouvoir le développement local (à savoir le déploiement EnR). Ce qui inclut des caractéristiques géographiques (par exemple, la mer du Nord) ou des caractéristiques infrastructurelles spécifiques (par exemple, pénurie de l'accès au réseau, modèles de demande, etc.). En outre, les entités régionales sous-nationales sont mieux adaptées pour la participation des acteurs non étatiques : les citoyens identifient mieux la région où ils habitent (Alpes, Pays basque, région du Danube, région de la Ruhr, etc.). Les pouvoirs

79 La première étape du projet est rechercher des PME, et les institutions de recherche et de développement dans l'ensemble du programme de la région qui peut apporter du travail ou de l'expertise dans la valeur de la chaîne de l'énergie renouvelable et l'efficacité énergétique. Une nécessité parce que pour l'instant, il n'existe pas de connaissance transfrontalière. Voir aussi : http://ec.europa.eu/regional_policy/en/projects/denmark/furgy-boosts-renewable-energy-and-energy-efficiency-indenmark-and-germany

publics locaux sont souvent plus proches des citoyens et apportent un savoir sur l'organisation des espaces de participation locale efficaces et significatifs. En plus, l'UE fait face à une crise de représentation plus ample. La participation des citoyens dans l'Union de l'énergie semble essentielle pour répondre à cette situation. Les moyens de la coopération régionale sous-nationale et les autorités publiques locales ont un fort potentiel pour soutenir et faciliter la participation des citoyens dans les questions européennes.

Dans le cadre 203, la coopération régionale sous-nationale pourrait jouer plusieurs rôles. D'abord, les régions pourraient être le point de départ de projets régionaux et de mécanismes de soutien communs. En fonction du partage de leurs caractéristiques, les régions ont la possibilité de proposer des projets régionaux ou des mécanismes de soutien conjoints, par exemple le déploiement de l'éolien en mer dans la mer du Nord. Donc les États membres pourraient se mettre d'accord sur une partie de leur déploiement d'énergies renouvelables et conjuguer leurs efforts pour la création d'un mécanisme de soutien commun (par exemple, les enchères sur les EnR) dans cette région spécifique.[80] Dans le cadre renouvelable actuel 2020, les régions assument déjà ce rôle. Mais dans le cadre à l'horizon 2030, leur rôle pourrait être renforcé dans la mise en place de projets régionaux et/ou mécanismes de soutien communs à travers des consultations guidées par la Commission européenne.

Deuxièmement, la possibilité pour les régions sous-nationales d'un rôle général dans la politique de planification régionale et soumettre leurs plans dans le processus de consultation entre les États membres et la Commission (à savoir, les États membres, la Commission européenne et les représentants des régions). La CE pourrait faire de la participation des régions sous-nationales dans la rédaction des plans contraignants, un moyen de soutien pour l'implication citoyenne dans la planification de la politique. Souvent transfrontalières, les régions sous-nationales sont spécifiquement adaptées à l'information du processus de consultation régionale au niveau des États membres. Dans ce processus de consultation, la possibilité pour des projets communs régionaux pourrait être un élément fixe.

Troisièmement, les régions sous-nationales peuvent coopérer sur l'alignement de la planification spatiale et les procédures de permis, en relation éventuellement, à un mécanisme de soutien régional. Une partie de cette régulation est apparentée à l'échelle nationale, mais certaines procédures spatiales et de permis sont définies au niveau régional. Celles-ci, dans les régions transnationales, pourraient s'aligner et s'harmoniser pour faciliter le déploiement des énergies renouvelables et réduire les coûts connexes.

Les régions sous-nationales, dans un cadre post-2020 et dans un cadre général de gouvernance, pourraient et devraient avoir un rôle important pour la réalisation de l'objectif d'une part de renouvelables d'au moins 27 % à l'échelle européenne.

4.7 Incitations à la coopération régionale

Il existe déjà, comme nous l'avons vu, plusieurs types de coopération régionale. Mais, la coopération régionale dans son potentiel est à la traîne. Peut-être l'utilité d'incitations supplémentaires pour amorcer la coopération régionale.

4.7.1 Incitations financières

Des incitations financières est une des manières de promouvoir la coopération régionale :

Il est possible d'utiliser le Fonds européen de développement régional (FEDER+CF) pour inciter la coopération régionale. Déjà depuis 2014 jusque 2020, chaque région de FEDER doit investir une part minimale dans des mesures de soutien pour la transition vers une économie bas carbone, en priorité les secteurs d'efficacité énergétique et d'énergie renouvelable. Cette part

80 Un tel mécanisme de soutien régional commun pourrait également occasionner des mesures pour assurer la participation des projets communautaires locaux.

minimale garantit un investissement d'au moins 23 milliards € pour la période 2014-2020, en plus des investissements provenant du Fonds de cohésion (environ 36 milliards €). La part minimale de FEDER pourrait être uniquement assignée aux investissement sur les énergies renouvelables régionales : 20 % des fonds disponibles doivent être consacrés à des projets d'EnR dans les régions plus développées, 15 % dans les régions en transition, et 12 % dans les régions moins développées.

L'avantage de l'utilisation de FEDER est la préexistence des fonds structurels, ce qui entraîne une assignation incluant les investissements dans les énergies renouvelables. Fin 2013, dans le cadre des programmes 2007-2013, la somme de 3,5 milliards € des programmes opérationnels des États membres (soit 79 % du financement prévu, représentant un montant total de 4,4 milliards €) ont été effectivement alloués à des projets d'énergies renouvelables. Il existe un potentiel de création d'affectation spécifique pour projets d'énergies renouvelables régionaux.

INTERREG fait partie de FEDER. Sa structure pourrait être améliorée et les fonds pourraient être affectés au déploiement de sources EnR.[81] Les capacités de financement pour les régions sous-nationales pourraient être renforcées. En outre, via les Fonds européens pour les investissements stratégiques (FEIS), les fonds de la Banque européenne d'investissement (BEI) seront mis à disposition pour les investissements dans l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables et les infrastructures énergétiques.

La configuration du FEIS a commencé en septembre 2015. Les projets éligibles ont la possibilité de recevoir des fonds à partir du budget de l'UE et un financement du secteur privé plus facilement et à moindre coût. Le FEIS a un rôle à jouer en apportant des incitations financières pour la coopération régionale.

Les prétendus « projets d'intérêt commun » (PIC) ont le même rôle pour les incitations financières à la coopération régionale. La Commission européenne a dressé une liste de 248 projets, éligibles à des procédures de licence accélérées, à des conditions réglementaires améliorées, et à l'accès d'un soutien financier totalisant 5,85 milliards € provenant du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE) entre 2014 et 2020.[82] Jusqu'à présent, la majorité des projets concernent les lignes de transmission de l'électricité et du gaz.[83] Toutefois, compte tenu du cadre 2030, celui-ci pourrait être utilisé pour le soutien explicite du déploiement régional des sources d'énergies renouvelables (avec une exigence de redéfinition des critères d'admissibilité actuels qui, jusqu'à présent, se concentrent sur *« le développement opportun et l'interopérabilité des couloirs et secteurs prioritaires de l'infrastructure transeuropéenne d'énergie »*).

Pour le financement (que ce soit INTERREG, FEDER, MIE, ou FEIS), une réserve de projets dédiés pourrait être constitué pour la coopération régionale en faveur des énergies renouvelables. Un modèle initial et un ensemble transparent de critères de sélection pour les demandes de projet, transformeraient les opportunités de financement en projets concrets. Un projet pour l'amélioration de la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans une région, par exemple, l'énergie solaire concentrée, l'éolien en mer ou un projet hydroélectrique[84] avec une connexion avec plus d'un État membre ou avec des effets

81 INTERREG n'a pas financé jusqu'ici directement les régimes de soutien, mais il pourra le faire dans le cadre 2030.

82 En vertu du premier tour de financement du MIE en 2014, 647 millions € ont été alloués aux PIC.

83 Il y a eu une critique majeure de la partialité du financement du MIE sur des projets de gaz. E3G a fait valoir que « la demande de gaz en Europe a baissé de 9 % au cours de la dernière décennie, mais les projets de gaz sont actuellement évalués par rapport à des scénarios qui prennent en charge 72 % de la demande plus élevée de gaz de l'UE en 2030 qu'au lieu de la réalisation de l'objectif de 30 % d'efficacité énergétique pour 2030 ». E3G, 2014. Energy Security and the Connecting Europe Facility : Maximising public value for public money, disponible à : http://e3g.org/docs/E3G_Energy_Security_and_the_Connecting_Europe_Facility_110914.pdf

84 Il est important de noter que les projets hydroélectriques doivent respecter les exigences strictes concernant les évaluations d'impact environnemental pour éviter les externalités négatives imprévues (par exemple des effets négatifs sur la biodiversité, etc.).

transfrontaliers positifs crédibles (par des offres de services d'équilibrage à travers les frontières), pourrait être exigé. La nécessité de définir des critères transparents dans cette approche, pour éviter un calcul simple de tout projet sur un effet transfrontalier comme soi disant un « projet régional ». Le Parlement européen devrait faire partie de la décision sur ces critères pour que la nature des projets régionaux envisagés soient suffisamment légitimes.

- Le cofinancement de l'UE, assuré par des moyens de paiements initiaux, peut réduire nettement les coûts d'investissement – un élément très coûteux dans les projets d'énergies renouvelables. Les paiements initiaux seraient combinés avec le soutien à la production (potentiellement des États membres concernés) pour garantir les incitations adéquates aux installations EnR.
- Impliquer les financements fiables de l'UE peut réduire les coûts d'investissement dans les pays qui ont des risques plus élevés, ce qui rendrait les projets régionaux sur les renouvelables négociables pour les banques.
- Les États membres ont également la possibilité d'organiser des appels d'offres avec la CE pour introduire la concurrence entre les projets et garantir la sélection des plus rentables. Dans ce cas, ils devront définir la distribution des fonds disponibles (entre plusieurs régions développées, les régions en transition et les régions les moins développées) pour que les appels d'offre mènent à des règles équitables pour les projets en concurrence.

4.7.2 Malus pour manque de coopération régionale

Pour sanctionner le manque de coopération régionale, un système de malus pourrait être mis en place : avec la possibilité d'exiger aux États membres qui décident de la réalisation de leur objectif d'énergies renouvelables au seul niveau national, d'atteindre une part plus élevée que leur objectif ou leur point de référence : pour chaque point de pourcentage réalisé à l'échelle nationale, ils doivent accroître leur part d'énergies renouvelables par un facteur de 1,1. Si tous réalisent cette hausse à travers la coopération régionale, ils finiraient avec la part réelle d'EnR indiquée par l'objectif ou le point de référence. Et, dans le même cas, l'UE se retrouverait avec une part « d'au moins 27 % » d'EnR en 2030 – si non, cette part serait plus élevée. Bien sûr, cette approche exige des repères ou des objectifs nationaux significatifs.

Sinon, la Communauté européenne, dans l'hypothèse d'une absence d'objectif national dans le cadre 2030, pourrait exiger qu'un maximum de 25 points de pourcentage de l'objectif de 27 % soient réalisés à l'échelle nationale. La part manquante d'au moins 2 % devra être assurée grâce aux efforts régionaux (à travers les objectifs, les projets, et/ou les mécanismes de soutien communs). La base juridique de ce processus seraient dans les conclusions du Conseil d'octobre qui ont soutenu le rôle de la coopération régionale.

4.7.3 Rendre obligatoire la coopération régionale

Comme alternative, la Communauté européenne, pourrait par exemple exiger la réalisation de 25 % de l'objectif global de l'UE d'au moins 27 %, à l'échelle nationale et celle des 2 % à travers des projets régionaux. Ce qui aurait des répercussions sur les plans de déploiement des énergies renouvelables des États membres. Les plans devront indiquer que 95 % du déploiement des renouvelables sera effectué à l'échelle nationale et 5 % au niveau régional (par le biais des objectifs, des projets, et/ou des mécanismes de soutien conjoints). La base juridique de ce processus seraient dans les conclusions du Conseil d'octobre qui ont soutenu le rôle de la coopération régionale.

La façon la plus simple de renforcer la coopération régionale est de la rendre obligatoire, sur une base d'un cadre d'engagements (comme la mise en œuvre de la directive-cadre sur l'eau, avec la gestion des bassins/cours d'eau transfrontaliers). Cette approche, bien sûr, ne peut plus compter comme une «incitation» au sens strict. Dans ce cas, la combinaison d'une telle obligation avec suffisamment de souplesse pour les États membres de coopérer avec ceux qu'ils choisissent, est

souhaitable (dans l'obligation d'atteindre x% du déploiement d'énergies renouvelables à travers des projets régionaux ou des mécanismes de soutien communs, comme décrits ci-dessus).

5 Conclusions et recommandations politiques

L'objectif de ce rapport d'explorer tous les aspects du renforcement de la coopération régionale dans le cadre de gouvernance 2030, afin d'atteindre et dépasser l'objectif d'au moins 27% d'énergies renouvelables d'ici 2030, comme proposé par des Chefs d'État ou gouvernement de l'Union européenne. Son point de départ est l'exigence d'objectifs ambitieux et communs sur les énergies renouvelables pour 2030 avec une gouvernance renforcée de 2020 à 2030.[85]

Le document montre l'existence de nombreux forums de coopération avec des résultats positifs en matière de coopération régionale, un soutien indirect au déploiement des énergies renouvelables. Même si beaucoup de choses ont été réalisées, en matière de coopération régionale, l'exigence d'un « bond en avant » reste crucial pour aborder les problèmes importants liés au déploiement futur des énergies renouvelables entre 2020 et 2030. Et aussi afin de combler efficacement le fossé entre les politiques nationales et l'approche européenne du déploiement des énergies renouvelables.

La planification politique de la coopération régionale est cruciale pour une meilleure coordination des politiques nationales. Le rôle de la Commission européenne, fondé sur des évaluations régulières des opportunités et avantages de coopération, reste majeure dans la mise en œuvre de la coopération régionale en matière de planification. Souvent configurées de façon transfrontalière, les régions sont donc spécifiquement adaptées pour donner des informations sur le processus de consultation régionale, au niveau des États membres.

Des projets régionaux et des mécanismes de soutien communs ont un rôle important à jouer dans le cadre de l'objectif 2030. Ces mécanismes continueront à jouer leur rôle dans le déploiement des énergies renouvelables d'ici 2020. Ils doivent être organisés, au moins partiellement, sur le plan national dans le contexte de 2030. Et aussi, l'exigence de projets régionaux et des mécanismes de soutien communs de façon à combiner les mécanismes de soutien nationaux et l'approche régionale.

L'avantage **des objectifs régionaux d'énergies renouvelables** est de favoriser fortement la coordination régionale. La Commission européenne devrait assurer le respect de l'objectif global européen d'au moins 27% de part d'énergies renouvelables à travers les objectifs régionaux. La garantie que les objectifs régionaux renforcent l'efficacité de l'objectif européen au lieu de l'affaiblir, est cruciale aussi. La définition de la responsabilité régionale en matière de procédures d'infraction reste complètement ouverte. Donc, si la coopération régionale doit être renforcée, la définition de la responsabilité des États membres, en cette matière, doit être claire autant que possible.

Un suivi des objectifs régionaux d'énergies renouvelables, à savoir un contrôle au seul niveau régional exercé via la pression des pairs, a été proposé dans le débat politique. Sans d'autres mesures, cette option reste faible pour garantir un niveau d'ambition et de fiabilité adéquats quant à l'engagement d'un État membre.

85 Y compris la transparence, la clarté des obligations/engagements contraignants au niveau de l'État membre.

La coopération régionale au niveau sous-national a de multiples facettes : ainsi, la définition du rôle des régions sous-nationales doit être claire dans le cadre 2030. Les régions sous-nationales doivent jouer un rôle essentiel dans l'élaboration des plans énergétiques nationaux – ou régionaux.

La coopération régionale devrait donner **des mesures d'incitation financière**, y compris dans le cadre du Fonds Européen de développement régional et du Fonds de cohésion (INTERREG), du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), le Fonds européen pour les investissements stratégiques (FEIS), ou encore dans le contexte de Projets d'intérêts communs. Une réserve de projets dédiés pour la coopération régionale sur les énergies renouvelables pourrait être établi avec l'exigence d'un modèle ouvert pour des demandes de projets et la précision d'un ensemble de critères de sélection et/ou de qualification pour que les opportunités de coopération régionale se traduisent en projets concrets.

Il semble de plus en plus évident que les États membres acceptent plus facilement une approche de bas en haut plutôt que des décisions de haut en bas, imposées par la Commission européenne. Cependant, limiter la coopération régionale à des approches de bas en haut, ne fera pas avancer les choses dans des domaines sans consensus ou qui représentent un risque politique pour des États membres (en termes d'acceptation publique). Il y a une exigence de progrès d'ici 2030. Par conséquent, un mix d'éléments de bas en haut et de haut en bas semble plus adéquat.

Ce rapport présente une variété d'options sur le renforcement de la coopération régionale. Son apport est la réalisation ou même le dépassement de l'objectif contraignant européen d'au moins 27 % d'énergies renouvelables au sein de l'Union de l'énergie. Ainsi que de combler les écarts existant entre les citoyens, les régions sous-nationales, les États membres et l'Union européenne. Cependant, l'ancrage de la coopération régionale dans un cadre fort et fiable en matière d'énergies renouvelables est essentiel pour livrer son potentiel.

BIOGRAPHIES DES AUTEURS

Malte Gephart
Politologue, Malte Gephart est consultant dans l'Unité pour l'évaluation de la conception politique chez Ecofys à Berlin. Son travail principal concerne les analyses des cadres d'énergies renouvelables dans les États membres de l'Union européenne et au-delà. Cela inclut surtout la conception de mécanismes de soutien (par exemple les adjudications), la coopération entre les États membres de l'Union européenne, le cadre climatique 2030 et la sécurité de l'énergie renouvelable. Pendant ses études de sciences politiques et de sociologie à l'Université de Hambourg, il s'est particulièrement intéressé aux relations internationales et à la coopération internationale en matière de développement. Il a également effectué des travaux de consultant pour l'Agence allemande de coopération internationale pour le développement (GIZ), pour le Réseau de l'intégrité de l'eau (Water Integrity network) et la Fondation Bertelsmann. Il a aussi travaillé dans le cabinet du parlementaire Thilo Hoppe dans le Bundestag. Il a présenté récemment son doctorat en collaboration avec l'Institut allemand d'études mondiales et régionales (GIGA) sur le thème « Gouvernance et anti-corruption en Amérique latine ».

Lucie Tesnière
Lucie Tesnière a une formation en sciences politiques et en histoire. Elle a obtenu une maîtrise en études européennes conjointe de l'Université Charles (Prague), de l'Université Humboldt (Berlin) et de l'Université de Bath (Bath). Avant de rejoindre Ecofys, elle a travaillé un an pour Norsk Hydro à Bruxelles au sein du département des Affaires publiques. Après, elle est devenue senior consultante politique pour le Conseil européen des énergies renouvelables (EREC), où elle représentait le secteur des énergies renouvelables au sein des institutions de l'Union européenne. Pendant sept ans, elle a coordonné des projets financés par l'EACI, comme Keep-on-Track ! et REPAP 2020, lesquels contrôlaient la réalisation des objectifs 2020 de l'Union européenne en matière d'énergie renouvelable. Actuellement, Lucie est consultante en conception et évaluation des politiques chez Ecofys. Elle dirige des projets comme le projet Diacore qui analyse les risques en matière d'investissements dans les énergies renouvelables et évalue les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables à travers l'Union européenne. Elle dirige également le projet « Energy Efficiency Watch III » qui analyse la mise en œuvre des politiques d'efficacité énergétique à travers les 28 États membres de l'Union européenne. Elle contribue au projet « Objectifs 2030 ». Elle a dirigé récemment un projet proposant des recommandations pour la construction de la gouvernance européenne à l'horizon 2030 sur la mise en œuvre des directives sur les énergies renouvelables et aussi sur la coopération régionale dans le cadre de la politique des énergies renouvelables. Son expertise se concentre sur les politiques énergétiques de l'Union européenne.

Corinna Klessmann
Corinna Klessmann (doctorat, M. Ing., MA) travaille chez Ecofys comme consultante en management pour la conception et l'évaluation des politiques, à Berlin. Experte internationale en matière de politique d'énergies renouvelables, elle coordonne ce domaine de connaissances chez Ecofys. Elle a réalisé de nombreuses missions de conseil sur les politiques de soutien, les cadres d'investissements et les conditions de marché et les obstacles pour les énergies renouvelables, à savoir pour la Commission européenne, le ministère allemand de l'Environnement, l'Agence internationale de l'énergie renouvelable (IRENA), GIZ, AFD et pour de nombreuses autres associations internationales, entreprises et ONG. Après avoir obtenu son master d'ingénieur en énergie et un master en philologie, elle a travaillé comme assistante pour un projet d'électrification en milieu rural en Afrique du Sud et comme associée de recherche pour des applications d'énergie décentralisée à l'Université Technique de Berlin. Avant de rejoindre Ecofys en 2006, elle a travaillé pendant trois ans à l'Agence allemande de l'énergie (dena). Corinna a participé à plusieurs projets de référence d'analyses sur les moyens d'accès aux énergies renouvelables et les options politiques pour l'Europe en 2030, comme le projet « Intelligent Energy Europe Objectif 2030 », le projet sur les mécanismes de coopération au sein de la Communauté européenne pour le Directeur Général de l'Energie, un grand projet de conseil pour le ministère allemand des Affaires économiques et de l'Energie. Sa thèse de doctorat avait pour thème: « Augmenter l'efficacité et le rendement des politiques de soutien aux énergies renouvelables au sein de l'Union européenne ».

À plusieurs reprises, la Commission européenne, le Conseil européen et le Parlement européen ont appelé à une coopération régionale dans le contexte du débat politique du cadre 2030 en matière de climat et d'énergie et l'Union de l'énergie. Celle-ci a la possibilité de combler le fossé entre les politiques nationales des énergies renouvelables et une approche européanisée sur le déploiement des renouvelables, de manière efficace. Il existe déjà de multiples formes de coopération régionale, mais le déploiement additionnel de l'énergie renouvelable de 2020 au 2030 exige un « bond en avant ».

Mais comment renforcer la coopération régionale dans la gouvernance 2030 et comment aider à la réalisation de l'objectif de l'UE de l'énergie renouvelable d'au moins 27 % d'ici 2030 et même le dépasser?

C'est cette question essentielle qu'aborde ce document. Le résultat est une série de recommandations politiques pour améliorer sensiblement la coopération régionale dans l'Union de l'énergie. La coopération régionale a le potentiel de renforcer le cadre de l'énergie renouvelable. Mais elle pourrait aussi l'affaiblir si la répartition des responsabilités n'est pas claire entre la Commission, les États membres de l'UE et les régions. Cette étude analyse les différentes formes de développement de coopération et explore les possibilités de coopération régionale pour une contribution efficace à une transition énergétique européenne.

HEINRICH BÖLL STIFTUNG
UNION EUROPÉENNE

Heinrich-Böll-Stiftung Union Européenne, Bruxelles – 15 Rue d'Arlon – B-1050 Bruxelles – Belgique
T +32 2 743 41 00 **F** 32 2 743 41 09 **E** info@eu.boell.org **W** www.eu.boell.org