

Avis du Comité économique et social européen sur la «Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – “Technologies et innovation énergétiques”»

COM(2013) 253 final

(2014/C 67/26)

Rapporteur: **Gerd WOLF**

Corapporteur: **Pierre-Jean COULON**

Le 2 mai 2013, la Commission européenne a décidé, conformément à l'article 304 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, de consulter le Comité économique et social européen sur la

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions – Technologies et innovation énergétiques

COM(2013) 253 final.

La section spécialisée "Transports, énergie, infrastructures, société de l'information", chargée de préparer les travaux du Comité en la matière, a adopté son avis le 30 septembre 2013.

Lors de sa 493^e session plénière des 16 et 17 octobre 2013 (séance du 16 octobre 2013), le Comité économique et social européen a adopté le présent avis par 117 voix pour, 1 voix contre et 4 abstentions.

1. Synthèse

1.1 Le Comité économique et social européen (CESE) soutient les mesures envisagées par la Commission européenne.

1.2 Le CESE renouvelle son engagement en faveur d'une communauté européenne de l'énergie et d'un dialogue européen sur l'énergie.

1.3 Le Comité souscrit à l'objectif d'une approche commune, concertée, cohérente et collaborative de tous les acteurs de la politique énergétique.

1.4 Le CESE recommande d'éviter à tout prix, lors de la mise en œuvre des mesures, la rigidité bureaucratique, la frilosité face au risque et les distorsions de concurrence, soit tout type d'obstacles à l'innovation. Il convient de soutenir les initiateurs d'idées et de concepts nouveaux.

1.5 L'enjeu principal réside dans le développement technique et scientifique des technologies et des innovations dans le domaine de l'énergie. Cela concerne plus particulièrement la poursuite et le développement du plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET) au cours de la période de programmation 2014-2020.

1.6 Il y a lieu de veiller, au moyen d'instruments appropriés, à instaurer un équilibre entre, d'une part, le développement de projets planifiés dès le départ et, d'autre part, l'ouverture à un éventail de nouvelles approches et la compétitivité de ces dernières.

1.7 Seules l'expérience et l'interaction d'un large éventail d'options et d'approches associé à une palette énergétique tout aussi large nous permettront de réussir durablement la tâche colossale qui nous attend.

1.8 Étant donné qu'il y a peu à attendre du budget de R&D prévu par la Commission dans le cadre du programme Horizon 2020 et des budgets nationaux de R&D, il est d'autant plus important d'utiliser les Fonds structurels et d'investissement de l'Union ainsi que le produit des enchères du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE, mais aussi et surtout de libérer le potentiel d'investissement du secteur privé et de l'orienter vers ce gigantesque défi.

1.9 Les fonds publics en faveur de la R&D doivent être affectés là où les objectifs de recherche le requièrent mais où on ne peut raisonnablement attendre de l'industrie qu'elle effectue les investissements nécessaires (voir paragraphe 3.20).

2. Contenu essentiel de la communication de la Commission

2.1 En vue de relever les défis se posant à l'horizon 2020 et au-delà, la Commission présente une stratégie qui fait partie intégrante de sa politique dans le domaine de l'énergie et qui doit permettre l'émergence de nouvelles technologies et d'innovations.

2.2 Dans cette optique, la Commission:

— veillera à l'élaboration, d'ici fin 2013, d'une feuille de route intégrée dans le cadre du plan SET,

- définira, en collaboration avec les États membres, un plan d'action pour des investissements,
- renforcera, avec les États membres, le mécanisme de rapports,
- invitera les plateformes technologiques européennes à adapter leur mandat, leur structure et leur composition à la feuille de route intégrée,
- établira une structure de coordination placée sous l'égide du groupe de pilotage du plan SET.

2.3 Dans le contexte ainsi tracé, la Commission invite le Parlement européen et le Conseil,

- à réaffirmer leur soutien au plan SET,
- à approuver les principes et les évolutions proposés,
- à soutenir l'alignement des ressources de l'UE, des États membres, des régions et des acteurs privés sur cette approche.

2.4 La Commission invite par ailleurs les États membres et les régions à:

- renforcer la coordination de leurs programmes de recherche et d'innovation dans le domaine de l'énergie, utiliser les ressources des Fonds structurels et d'investissement de l'Union ainsi que le produit des enchères du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE (SEQUE-UE) et poursuivre l'intégration des différents programmes nationaux et régionaux dans le cadre de l'alliance européenne de la recherche dans le domaine de l'énergie;
- renforcer leur collaboration dans le cadre d'actions communes et de groupements;
- mettre en place un soutien pour un déploiement plus rapide des technologies énergétiques durables sur le marché.

3. Observations générales

3.1 Dans nombre de ses avis, le Comité a souligné l'énorme gageure que constitue le fait de garantir, dans l'Union européenne, un approvisionnement énergétique durable, sûr, respectueux de l'environnement et rentable compte tenu des besoins énergétiques croissants au niveau mondial, de la situation critique des ressources et du défi climatique.

3.2 Le Comité voit dans la communication à l'examen un nouveau jalon important sur le long chemin à parcourir pour tenter de réaliser cet objectif. Aussi soutient-il fermement les mesures envisagées par la Commission dans ce contexte.

3.3 Ce n'est qu'à travers une approche commune, concertée et collaborative de tous les acteurs concernés, c'est-à-dire en particulier

- le Conseil européen,
- le Parlement européen,
- la Commission européenne et ses différents services,
- les États membres et leurs organes,
- les collectivités régionales et locales,
- le secteur industriel, y compris les PME,
- les instituts de recherche et les universités,
- les partis politiques, les représentants de la société civile, les partenaires sociaux et les citoyens,

que cet objectif pourra être réalisé dans sa globalité et à un coût raisonnable.

3.4 De l'avis du Comité, les mesures annoncées par la Commission vont dans cette direction et méritent dès lors d'être pleinement appuyées. Dans le même temps, il recommande de toujours agir en tenant compte de la situation internationale et en coopération avec les programmes des pays tiers dans ce domaine.

3.5 Le Comité renouvelle son engagement en faveur d'une communauté européenne de l'énergie⁽¹⁾, qui constitue le cadre nécessaire pour réaliser ces objectifs le plus efficacement possible. Il réitère également son engagement en faveur d'un dialogue européen sur l'énergie⁽²⁾, afin d'associer les citoyens en tant que personnes concernées et acteurs de la société civile au processus de décision et aux différents domaines d'action.

3.6 Toutefois, cette approche requiert également une information et une transparence aussi complètes que possible à propos des différentes options disponibles, de leur état d'avancement, de leurs atouts, de leurs risques, de leur coût et de leurs incidences⁽³⁾.

3.7 Quelque importantes que soient les mesures et conditions proposées par la Commission et soutenues par le Comité, leur mise en œuvre comporte toutefois aussi un certain nombre d'aspects qui pourraient poser problème ou susciter des conflits, ce qu'il convient d'éviter à tout prix.

3.8 La tendance à instaurer des procédures trop centralisées, trop lourdes et trop axées sur la planification économique, généralement caractérisées par une réglementation et une bureaucratie formelle excessives, est ici en ligne de mire.

3.9 Pour compléter cette mise en garde contre le risque de lourdeur, d'inefficacité et d'inflation des formalités administratives, le Comité renvoie notamment à son avis sur le thème "Simplification de la mise en œuvre des programmes-cadres de recherche"⁽⁴⁾. Il salue les efforts consentis par la Commission en la matière et préconise dès lors instamment d'adopter la même approche pour la thématique ici à l'examen.

⁽¹⁾ JO C 68 du 6.3.2012, p. 15.

⁽²⁾ JO C 161 du 6.6.2013, p. 1.

⁽³⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 1.

⁽⁴⁾ JO C 48 du 15.2.2011, p. 129.

3.10 Un autre élément indésirable est susceptible d'entrer en jeu, en raison de la tendance des organismes dispensateurs et bénéficiaires de soutien et de leurs acteurs à éviter toute prise de risques. Une telle attitude peut en effet amener à privilégier des technologies déjà connues. Elle n'est du reste pas sans rapport avec le manque fréquent, au sein des enceintes de décisions, d'experts chevronnés et reconnus dans les différents domaines spécialisés.

3.11 Toutefois, une approche planifiée a priori n'est dans le meilleur des cas appropriée que si l'on dispose déjà d'un socle technique et de connaissances suffisant, que, partant, les nouvelles mesures peuvent être définies clairement et que l'on sait où l'on va, de sorte que toute modification ou innovation ultérieure soit inutile, voire non souhaitable.

3.12 Or, comme l'affirme la Commission – et le Comité la rejoint pleinement sur ce point – ce n'est précisément pas le cas en ce qui concerne les technologies énergétiques: "**nous devons nous doter d'une stratégie forte et dynamique en matière de technologie et d'innovation**". Celle-ci devrait également promouvoir avec détermination les technologies dont le développement comporte des risques non négligeables, pour autant qu'elles recèlent un potentiel prometteur.

3.13 Le défi consiste dès lors à faire en sorte que les approches et politiques coopératives visées au paragraphe 3.3 soient mises en œuvre au niveau de l'UE afin de libérer des forces communes et de les conjuguer, tout en veillant à assurer une importante pluralité d'approches, notamment systémiques, ainsi qu'un grand esprit d'ouverture à l'égard des concepts innovants et des particularités régionales, autrement dit de stimuler les idées par la méthode d'essai et d'erreur ainsi que de permettre et d'encourager la concurrence.

3.14 Cet impératif doit donc se greffer sur les mesures de concertation et de coordination. Pour ce faire, il faut explicitement veiller, au moyen d'instruments appropriés, à instaurer un équilibre entre le développement de projets planifiés dès le départ et l'ouverture à un éventail de nouvelles approches. En conséquence, le Comité rejoint la Commission sur le fait qu'il convient de créer les conditions nécessaires à cet effet, qui garantiront la flexibilité, l'innovation, la prise de risques ainsi que l'examen de nouveaux thèmes de recherche novateurs. Cette approche requiert des outils et des structures de gouvernance spécifiques.

3.15 Cette recommandation concerne en particulier la promotion des projets innovants dans le secteur industriel. Nombreux sont en effet les exemples qui montrent que les grandes innovations ne sont pas venues des secteurs industriels qui dominaient le marché mais d'"outsiders" issus par exemple du secteur des PME. Une politique d'innovation nationale essentiellement tournée vers la promotion de "champions nationaux" risquerait de mal évaluer les évolutions technologiques et d'en sous-estimer l'importance. L'aéronef n'a pas été inventé par l'industrie ferroviaire ou navale. Comme d'autres auteurs l'ont fait

observer, l'électricité n'a pas été inventée à force de développer la bougie. C'est pourquoi il ne faut pas soutenir en priorité "l'industrie de la bougie" mais plutôt repérer les initiateurs d'idées et de concepts fondamentalement nouveaux en vue de leur apporter un appui particulier.

3.16 Les propositions de la Commission sont néanmoins susceptibles de susciter un autre conflit, opposant innovation et commercialisation. D'une part, une innovation n'est réussie que si elle perce sur le marché et surmonte l'habituelle traversée du désert qui caractérise souvent les débuts. Les aides à la commercialisation (voir paragraphe 3.26), voire les tarifs imposés (lois relatives au rachat d'électricité, par exemple), peuvent certes être très efficaces dans ce cas, mais également entraîner des distorsions du marché sur le long terme au détriment de solutions mieux adaptées. L'exemple des lois relatives au rachat d'électricité montre à quel point il est difficile de corriger à temps les erreurs une fois qu'elles ont été commises. Il est dès lors malaisé d'adopter de meilleures solutions ou des mesures plus importantes. C'est pourquoi en principe, les nouvelles technologies ne devraient pas bénéficier d'aides à la commercialisation au-delà de la période nécessaire à la conquête d'une part de marché raisonnable.

3.17 Le Comité recommande par conséquent que l'on analyse soigneusement cette problématique. Si les éventuels mécanismes d'aide à la commercialisation doivent absolument offrir un cadre prévisible et fiable aux investissements, ils doivent également veiller, par exemple en prévoyant dès le départ une dégressivité suffisante des aides, à éviter les effets préjudiciables au marché et néfastes pour l'innovation qui ont été évoqués ci-avant (voir également les paragraphes 3.25 et 3.26).

3.18 Ceci étant dit, le Comité et la Commission s'accordent à dire que dans le domaine de l'énergie, l'enjeu principal réside dans le développement technique et scientifique des technologies et des innovations. Il s'agit en d'autres termes de l'interaction et des points de tension entre la recherche fondamentale, le développement, la démonstration et l'innovation, en vue de la commercialisation réussie de l'ensemble des techniques, procédés et modes d'organisation qui sont nécessaires à la reconversion de notre approvisionnement énergétique actuel au sens de la feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050 et au-delà, mais qui sont, pour la plupart, difficilement prévisibles à l'heure actuelle.

3.19 Les préoccupations portent en particulier sur la poursuite et le développement adéquats du plan SET ⁽⁵⁾, qui a jusqu'ici rencontré un grand succès, au cours de la période de programmation 2014-2020.

3.20 Se pose dès lors, s'agissant de l'utilisation des fonds publics, autrement dit des ressources financières tirées des impôts (ou contributions obligatoires) prélevés auprès des citoyens ou de l'économie, la question fondamentale des objectifs de soutien financier auxquels il est indispensable ou envisageable de les affecter, et des fonds qui doivent provenir du secteur privé. Le Comité n'entend pas entrer ici dans le volet juridique de cette question, mais bien dans ses aspects de

(5) JO C 21 du 21.1.2011, p. 49-55.

contenu et d'ordre thématique. Il estime que tout soutien fourni par la Commission (et donc issu de fonds publics) devrait se concentrer sur les missions moins susceptibles de bénéficier d'un financement privé, généralement pour les motifs suivants:

- le développement du concept comporte des risques importants, contrebalancés, en cas de succès, par des bénéfices substantiels;
- les coûts encourus sont très élevés et ne peuvent être assumés que collectivement, par de multiples sources de financement publiques;
- le délai pour en retirer un avantage valorisable est trop long;
- il s'agit de technologies clés ou génériques (par exemple de nouveaux matériaux);
- le résultat n'est pas d'emblée commercialisable, mais il s'agit d'un besoin social général ou d'une nécessité environnementale.

3.21 Sous réserve des observations formulées ci-dessus, le Comité soutient dès lors la proposition de la Commission selon laquelle "le plan SET doit davantage mettre l'accent sur l'intégration du système énergétique, l'intégration des activités dans la chaîne d'innovation et la coordination accrue des initiatives industrielles européennes et de l'alliance européenne de la recherche dans le domaine de l'énergie (EERA) en relation avec ces objectifs" ⁽⁶⁾.

3.22 Le Comité voit dans le développement approprié de l'EERA un mode d'organisation important pour atteindre, dans tous les domaines liés à l'énergie, la vision commune et l'efficacité européennes qui, par exemple, ont jusqu'ici fait le succès de la recherche européenne sur la fusion dans le cadre des programmes EURATOM. Il importe par conséquent de doter l'EERA d'une structure de gouvernance convenant à la R&D, permettant notamment une approche globale des différentes thématiques en lien avec la R&D et un regroupement des compétences européennes. À cette fin, le Comité demande une nouvelle fois qu'une participation qualifiée, experte et prépondérante de la Commission à la prise de décisions et à la répartition des financements soit systématiquement prévue.

3.23 En ce qui concerne les coûts réels et le budget disponible en la matière au niveau de la Commission, le Comité doit à nouveau malheureusement constater que, comme il l'a déjà déploré à plusieurs reprises, l'enveloppe prévue pour le programme Horizon 2020 dans le cadre financier 2014-2020 est loin d'être suffisante au regard de l'ampleur de la tâche et de l'étendue de la problématique.

3.23.1 Il importe d'autant plus d'utiliser au mieux le peu de moyens alloués à la R&D au titre du programme Horizon 2020 (critères d'attribution!), de manière à ce qu'ils exercent un effet de levier et d'incitation propre à amener les États membres et le

secteur privé à investir davantage en faveur de la R&D.

3.24 Il importe d'autant plus, par ailleurs, de trouver, comme le propose la Commission, d'autres sources de financement, à savoir d'utiliser les Fonds structurels et d'investissement de l'Union ainsi que le produit (bien maigre jusqu'ici) des enchères du système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre de l'UE, mais surtout de libérer le potentiel d'investissement du secteur privé et des industries, et de l'orienter vers ce défi considérable.

3.25 Comme le Comité l'a réclamé également à plusieurs reprises, pour réaliser cet objectif, il est néanmoins impératif de mettre enfin un terme au mélange confus d'interventions nationales sur le marché, qui sont néfastes pour la concurrence, et de les remplacer par une réglementation fiable et applicable dans toute l'Europe ⁽⁷⁾, afin de donner aux investisseurs la sécurité de planification et les incitants nécessaires.

3.26 On citera une fois encore, à titre d'exemple particulièrement flagrant de réglementation néfaste pour l'innovation, les conséquences des lois relatives au rachat d'électricité en vigueur dans certains États membres et le surfinancement des énergies renouvelables intermittentes qu'elles ont entraîné. Si initialement, ces lois se sont avérées d'une redoutable efficacité en tant qu'aide au démarrage et à la commercialisation, elles ont, une fois ce premier succès passé, donné lieu à un surfinancement inapproprié qui provoque quelquefois un tel effondrement des prix sur le marché de l'électricité que les entreprises n'ont pas intérêt à mettre à disposition et à poursuivre le développement des capacités de réserve ni à investir dans le développement des technologies de stockage grandement nécessaires.

3.26.1 De plus, on en arrive à la situation paradoxale et absurde où le consommateur final de l'énergie électrique doit financer la différence importante entre les prix du marché, qui sont bas, voire négatifs le cas échéant, et le tarif de rachat, largement supérieur au niveau moyen du marché.

3.26.2 Le gonflement des prix à la consommation de l'énergie qui en résulte ne représente pas seulement un problème général pour l'économie européenne, mais est également l'une des causes de la pauvreté énergétique, un thème auquel le Comité a récemment consacré un avis (TEN/516).

3.27 Cet exemple est une illustration supplémentaire de l'interaction complexe qui existe entre les innovations et les conditions du marché. C'est pourquoi le Comité recommande à nouveau de trouver au plus vite un moyen de créer des incitations suffisantes pour amener le secteur privé à réaliser les investissements indispensables au développement des technologies et procédés innovants, et de contribuer à la rentabilité de ces investissements. Si tel n'est pas le cas, ceux-ci ne seront pas effectués, car face à la concurrence des technologies privilégiées et fortement subventionnées par l'État, même la plus innovante des entreprises accusera des pertes, tombera inévitablement en faillite et disparaîtra du marché.

⁽⁶⁾ COM(2013) 253 final, point 2.8.

⁽⁷⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 1.

4. Observations particulières

4.1 Compte tenu des observations formulées ci-dessus, le Comité appuie les principes fondamentaux énoncés par la Commission, notamment:

- la création d'une valeur ajoutée à l'échelon de l'UE,
- la fixation des priorités en fonction de l'ensemble du système énergétique (production, infrastructures, services, etc.),
- le groupage des ressources et l'utilisation d'un portefeuille d'instruments financiers,
- l'idée de laisser les options ouvertes tout en se concentrant sur les technologies les plus prometteuses au-delà de 2020.

En effet, seules l'expérience et l'interaction d'un large éventail d'options et d'approches dans le cadre d'une palette énergétique tout aussi large nous permettront de réussir durablement la tâche colossale qui nous attend. Le pragmatisme, le sens des réalités et la persévérance sont de mise en l'occurrence.

4.2 Compte tenu des observations formulées ci-dessus, le Comité soutient également les objectifs en matière de développements exposés dans la communication concernant:

- la réalisation de tout le potentiel de l'efficacité énergétique,
- l'offre de solutions compétitives,
- la promotion de l'innovation en environnements réels dans un cadre fondé sur le marché.

4.3 Compte tenu notamment des points faibles des énergies renouvelables intermittentes exposés dans un récent avis exploratoire sur ce thème⁽⁸⁾, le Comité salue l'intention de la Commission de mettre davantage l'accent sur le développement de systèmes énergétiques propres pour assurer la capacité de charge de base et une offre énergétique adaptée au client, dont fait aussi partie, à côté d'énergies renouvelables comme la géothermie, l'énergie de fusion, avec le réacteur thermonucléaire expérimental international (ITER) et le programme de recherche complémentaire.

4.4 Le Comité soutient par ailleurs pleinement les travaux de recherche et de développement dans le domaine de la fission nucléaire, thème qu'il n'abordera toutefois pas plus avant dans cet avis étant donné qu'il a déjà participé activement à un colloque en la matière ("Avantages et limites de la fission nucléaire pour une économie à faibles émissions de carbone", Bruxelles, février 2013).

4.5 L'offre énergétique comporte naturellement aussi le développement des technologies du captage et du stockage de carbone (CSC) – même si elles accélèrent encore la consommation de ressources fossiles limitées – afin de parvenir le plus rapidement possible à une diminution des émissions de CO₂.

4.6 Par ailleurs, s'agissant du développement des énergies renouvelables intermittentes, le Comité recommande à nouveau que l'on traite en priorité et que l'on insiste davantage sur les évolutions relatives aux éléments de l'ensemble du système qui font encore défaut et qui permettent de réaliser un approvisionnement énergétique davantage axé sur le client et mieux adapté.

4.7 Cela concerne avant tout le développement de systèmes de stockage d'énergie d'une capacité suffisante qui soient les plus efficaces et avantageux possible. À cet égard, le Comité constate qu'il y a en particulier un retard à combler pour assurer le bon développement et l'utilisation à grande échelle de l'électrochimie, de la technologie de l'électrolyse ainsi que des matériaux connexes. De plus, cela permettrait également d'établir un lien systématique entre les énergies renouvelables intermittentes et le secteur de la mobilité fossile (véhicules utilisant des combustibles gazeux ou liquides; moteur à combustion ou pile à combustible), comme c'est déjà le cas pour les véhicules électriques à batteries.

4.8 À cet égard, le Comité se réfère également à l'avis⁽⁹⁾ qu'il a élaboré à la demande de la présidence irlandaise et dans lequel il se montre préoccupé par l'augmentation des prix de l'énergie et ses conséquences pour les citoyens et la compétitivité. Afin de permettre à la concurrence de marché de jouer davantage, le Comité y propose de limiter le soutien accordé aux énergies renouvelables sur le marché à la fixation d'un prix du carbone adéquat (échange approprié de quotas d'émission, taxe ou mesure similaire). Certes, cette mesure rendra plus chère l'énergie fossile et partant, l'électricité produite par des centrales au charbon, au pétrole ou au gaz, mais elle permettra dans le même temps de renoncer aux diverses autres subventions ou mesures de contrainte en faveur des énergies renouvelables qui font grimper les coûts et provoquent des distorsions sur le marché. Les recettes tirées de l'allocation de droits d'émission ne devraient dès lors en aucun cas alimenter l'escarcelle commune des États membres en tant que recette générale supplémentaire, mais être exclusivement utilisées en vue du développement et de l'utilisation de futurs systèmes énergétiques efficaces. La proposition formulée par la Commission en la matière va donc dans la bonne direction et reçoit le soutien plein et entier du Comité.

Bruxelles, le 16 octobre 2013.

Le président
du Comité économique et social européen
Henri MALOSSE

⁽⁸⁾ Ibid.

⁽⁹⁾ JO C 198 du 10.7.2013, p. 1.