

Un nouveau paradigme pour la politique énergétique européenne ? (2ème partie)

Thomas Veyrenc : Ingénieur Supélec, MSc University College London, et diplômé de l'Institut d'Etudes politiques de Paris (Sciences Po), il travaille dans l'industrie électrique. Il est Maître de conférences à Sciences Po (économie), et enseigne la libéralisation du secteur énergétique à Supélec.

Résumé :

En 2009, l'Union européenne s'est dotée d'un cadre d'organisation du secteur énergétique entièrement nouveau avec le « 3^e paquet énergie ». S'agit-il d'un tournant en matière de politique énergétique pour l'Union ? En poussant à un stade encore plus avancé le modèle canonique de libéralisation des industries de réseau selon la voie habituellement suivie par la Commission européenne depuis une dizaine d'années, les nouveaux textes adoptés constituent, à première vue, un approfondissement du mouvement à l'œuvre depuis la fin des années 1990. Une étude plus attentive permet néanmoins – et c'est le plus intéressant – d'y déceler des dispositions susceptibles de révéler une inflexion par rapport à un modèle appliqué auparavant avec succès aux télécommunications mais avec des résultats plus contrastés dans l'énergie. Au moment où l'énergie prend une place croissante dans l'agenda européen, il convient d'analyser cette inflexion, et ce qu'elle signifie pour la politique énergétique européenne en général. Deux ruptures sont venues modifier le cadre de référence de la politique de libéralisation entamée dans les années 1990. Au cours des années 2000, la lutte contre le réchauffement climatique s'est progressivement affirmée comme une priorité politique de l'Union tandis que sont apparues des craintes quant à la sécurité des approvisionnements énergétiques européens. La nécessité d'intégrer ces nouveaux éléments conduit à poser frontalement la question de la cohérence de la politique énergétique européenne qui fait face à des enjeux et des attentes de nature hétérogène. L'inclusion d'un article dédié à l'énergie dans le Traité de Lisbonne ne permettra pas à lui seul de faire converger ces attentes parfois contradictoires.

3. L'émergence des préoccupations relatives à la sécurité d'approvisionnement énergétique – la politique européenne de l'énergie face au défi de la cohérence

En parallèle à la montée en puissance de la thématique environnementale dans le débat européen, l'Europe a brutalement pris conscience, dans les années 2000, du « retour de l'histoire » et de la possibilité d'apparition de crises d'approvisionnement sérieuses à moyen terme. Multiplication des « crises du gaz » avec la Russie, survenue d'incidents électriques européens de grande ampleur, augmentation généralisée des prix de l'énergie aboutissant à la réapparition d'une problématique de « pauvreté énergétique » au sein même de l'Union : de nombreux événements sont venus rappeler à l'Europe que la sécurisation de ses approvisionnements en énergie n'était pas acquise. Ainsi, la récente popularisation du concept dans le débat européen signe la fin de la conjoncture des années 1990 qui avaient vu prévaloir une dynamique d'intégration des différents blocs dans le jeu commercial mondial, dans un contexte d'énergie bon marché. Elle est à première vue convergente avec l'impératif climatique, car les craintes d'un renchérissement puis d'un épuisement des ressources désormais insuffisantes pour

alimenter l'économie mondiale vont de paire avec la constatation de l'insoutenabilité des trajectoires actuelles de consommation d'énergie (ces deux « risques jumeaux » sont bien considérés comme tels par l'AIE). Aussi, bien que temporairement atténuées par la crise qui s'est déclarée à la suite des défaillances du système financier international en 2007-2008, ces craintes sont désormais structurantes pour la formulation de la politique énergétique européenne. L'enjeu d'une pleine intégration de la problématique « sécurité d'approvisionnement » à la politique énergétique européenne s'est ainsi affirmée comme une question en soi.

Définir la sécurité d'approvisionnement

Imprécis, l'objectif de sécurité d'approvisionnement est à première vue consensuel. Pourtant, le concept de sécurité d'approvisionnement est utilisé pour décrire plusieurs réalités différentes.

1) La dimension qui vient la première à l'esprit (peut-être parce qu'on y voit le retour de la « grande politique ») concerne la sécurisation de la disponibilité des ressources issues des pays tiers : pétrole, gaz naturel (mais également uranium). Depuis l'hiver 2005-2006, une menace concrète (souvent brandie, parfois effective) y est associée : la possibilité de ruptures de l'approvisionnement européen en gaz russe (la Russie accusant l'Ukraine de non-respect de ses obligations contractuelles en matière de transit du gaz produit en Russie à destination des fournisseurs clients de Gazprom). Cette formulation du problème de la sécurité d'approvisionnement pose frontalement la question du cadre dans lequel inscrire les relations avec les pays producteurs (cadre uniquement commercial, ou cadre politique de relations entre Etats, dans lequel les contrats gaziers ont été historiquement négociés). Elle aboutit également à poser la question des grandes infrastructures (les gazoducs, les pays qu'ils évitent, les pays dans lesquels ils tentent d'aller chercher la ressource, etc.)

2) Mais une deuxième dimension, tout aussi importante, concerne l'ensemble des mécanismes de prévention et de gestion des ruptures d'approvisionnement non-programmées. Elle se décline en mécanismes de stock stratégiques (pétrole, gaz) ainsi qu'en termes de sûreté de fonctionnement des systèmes électriques et gaziers (c'est-à-dire leur performance technique en présence de la ressource). Il est peu souvent fait référence à cette forme de sécurité d'approvisionnement, qui apparaît pourtant d'importance capitale (les black-out géants en Ontario en 2003, ou bien les incidents européens de 2003 en Italie ou de 2006 en provenance d'Allemagne sont là pour le rappeler) et croissante (le défi concerne l'intégration de très larges volumes d'énergies intermittentes sur les réseaux européens). Le rapport Mandil sur la sécurité d'approvisionnement de l'Union¹ rappelle d'ailleurs que les crises des années 2000 ont largement été des crises de ce type. Aux Etats-Unis, les ouragans Katrina et Rita, qui ont dévasté la Nouvelle-Orléans et paralysé en 2005 l'approvisionnement en hydrocarbures, constituent un jalon majeur de la réflexion américaine en matière de sécurité d'approvisionnement.

3) Enfin, le cœur de ces deux dimensions concerne l'infrastructure elle-même : des réseaux robustes sont nécessaires pour permettre l'activation des mécanismes de solidarité à court terme (solidarité technique instantané dans le cas des réseaux électriques, solidarité par diffusion des stocks stratégiques préalablement constitués pour le gaz) et pour permettre de sécuriser l'approvisionnement de manière structurelle (la problématique des grands gazoducs ou oléoducs).

Ainsi, des problématiques distinctes – relatives à la gestion technique des réseaux (harmonisation technique et interopérabilité), au renforcement des grandes infrastructures, ou aux relations avec les pays producteurs – cohabitent dans le vaste concept de sécurité d'approvisionnement. Elles mettent en jeu des bases juridiques différentes qui conditionnent largement les possibilités d'action pour l'Union.

¹ Voir le rapport de Claude Mandil *Sécurité énergétique et Union européenne. Propositions pour la Présidence française*, remis au Premier Ministre en avril 2008

En matière de construction de grandes infrastructures, l'Union dispose bien d'une politique (celle des réseaux transeuropéens, cf. *infra*), mais c'est la question de la modestie des moyens financiers mobilisables en propre par l'exécutif européen qui en limite l'ambition (20 millions € sur la période 2007-2013). Quant au plan de relance européen décidé à l'été 2009, en allouant 4 milliards € à des projets prioritaires dans le domaine de l'énergie - largement dans le domaine des réseaux -, il a constitué une contribution significative, mais ponctuelle et dispersée.

En matière de sécurité de fonctionnement des réseaux, le 3^e paquet énergie permet d'aller plus loin, et confère de nouvelles bases à la gestion coordonnée des grands systèmes électriques et gaziers. L'Union a mis en place des mécanismes de solidarité entre les Etats membres en adoptant des directives sectorielles relatives à la sécurité d'approvisionnement² ainsi qu'un mécanisme de solidarité sur les stocks stratégiques de pétrole. Néanmoins, les premières ne constituent que des cadres minimaux, qui ne contraignent que très faiblement les Etats membres (d'où la volonté de renforcer notamment la directive sur la sécurité d'approvisionnement en gaz), tandis que le second mécanisme est reconnu comme moins efficace que celui mis en place par l'AIE.

Quant aux relations avec les pays producteurs, même s'il existe un dialogue énergétique UE-Russie, il est douteux que l'Union soit en position de réaliser de véritables choix, faute d'une compétence qui lui soit explicitement reconnue sur ce domaine³. Les questions de sécurité d'approvisionnement sont souvent considérées comme au cœur des compétences régaliennes des Etats, et devraient le rester à l'avenir. La politique énergétique extérieure de l'Union européenne se réduit donc à des « dialogues » avec certains pays producteurs au titre de la politique de voisinage.

Le dilemme de la sécurité d'approvisionnement

L'insertion de la sécurité d'approvisionnement dans le champ des priorités de l'Union complexifie encore la gamme des choix possibles en matière de politique énergétique. La question de la sécurité d'approvisionnement à sa dimension externe, la plus symbolique, consiste à piloter le niveau de dépendance énergétique envers les Etats tiers. La politique énergétique européenne se décline en trois axes (achèvement du marché unique pour promouvoir la compétitivité de l'industrie européenne, décarbonisation de l'industrie européenne pour lutter contre le réchauffement climatique, et renforcement de la sécurité d'approvisionnement), dont la convergence possible est souvent affirmée dans la littérature communautaire. Sans doute, une politique résolue de promotion des énergies renouvelables aboutit-elle à diminuer à la fois le bilan-carbone européen et la dépendance de l'Union européenne envers l'extérieur en matière énergétique, et montrer que la politique environnementale peut, sous certaines conditions, concourir au renforcement de la sécurité d'approvisionnement. Mais ces politiques peuvent aussi apparaître partiellement contradictoires⁴.

² Sécurité d'approvisionnement en gaz naturel : directive 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel)

http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/I27047_fr.htm

Sécurité d'approvisionnement en électricité : directive 2005/89/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 janvier 2006 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures)

http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/I27016_fr.htm

Stocks stratégiques : directive 2006/67/CE du Conseil, du 24 juillet 2006, faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers)

http://europa.eu/legislation_summaries/energy/external_dimension_enlargement/I27071_fr.htm

³ Il n'apparaît pourtant pas exclu cette compétence nationale exclusive soit un jour contestée par la Commission européenne, qui pourrait alors obtenir sur le terrain juridique une reconnaissance d'une prérogative en la matière qui lui est refusée sur le plan politique, comme elle l'a fait récemment sur la question des accords « ciel ouvert » pour le transport aérien à destination des Etats-Unis (suite à un ensemble d'arrêt de la Cour de Justice en 2002, les accords « ciels ouverts » conclu par beaucoup d'Etats membres avec les Etats-Unis de manière bilatérale ont été considérés comme contraire au principe de liberté d'établissement et de prestation reconnue dans les traités bilatéralement, et annulés). La Commission a alors négocié un accord cadre avec l'aviation civile américaine (conclu en 2007). Un tel accord cadre avec la Russie en matière énergétique, encadrant les relations commerciales en matière d'approvisionnement énergétique, pourrait de même être envisageable.

⁴ Voir l'analyse convaincante de J.-H. Keppler, « Building a Common European Energy Policy Around a Market-

Par exemple, la montée en puissance progressive du système européen d'échange de quotas – accompagnée d'une allocation aux enchères des quotas – devrait naturellement provoquer l'augmentation du prix de la tonne de dioxyde de carbone. Ce mouvement, en renchérissant les coûts de fonctionnement des centrales de production au charbon, devrait rendre l'exploitation des centrales fonctionnant au gaz naturel comparativement moins onéreuse (depuis 2000 et la libéralisation du marché de gros en Europe, environ la moitié de l'accroissement en capacité de production électrique en Europe provient des centrales à gaz – l'énergie éolienne représentant la majeure partie de l'autre moitié). Or, mécaniquement, dans un contexte de déclin progressif des extractions de gaz naturel domestique du fait de l'épuisement programmé des réserves de la Mer du Nord et la stagnation des importations depuis l'Afrique, ce mouvement augmente la dépendance européenne envers les livraisons russes ! Les dernières projections de l'Agence internationale de l'énergie montraient d'ailleurs que, quel que soit le scénario⁵, la part du gaz dans la consommation européenne totale d'énergie primaire est vouée à augmenter, au moment même où la disponibilité de la ressource sur le sol européen est en forte diminution. Cela signifie nécessairement l'accroissement de la dépendance envers les partenaires extérieurs de l'Union, dans un contexte mondial de raréfaction des sources d'énergie (les réserves prouvées de gaz se montent seulement à 70 ans). Réciproquement, la volonté de limiter les imports depuis la Russie, si elle devait se traduire à l'échelle européenne, devrait déboucher – en l'absence de véritable choix européen pour relancer le nucléaire – sur des investissements dans des centrales au charbon, ce qui serait contraire aux ambitions climatiques de l'Union tant que des solutions de captation/séquestration du carbone ne sont pas technologiquement matures.

Deux options alternatives demeurent envisageables : le retour du nucléaire dans certains Etats membres (pérennisation en France, relance au Royaume-Uni et en Italie), ou bien le recours massif aux énergies renouvelables (Espagne, Allemagne). Ces deux scénarios permettent de réduire la nécessité d'arbitrer entre sécurité d'approvisionnement et objectifs climatiques, mais rassemblent contre eux des critiques résolues de la part de leurs opposants : défaut d'acceptabilité sociale pour le nucléaire⁶, présomption de gâchis d'argent pour les énergies renouvelables⁷. La relance du nucléaire apparaît néanmoins comme une option envisagée de plus en plus sérieusement par un certain nombre de pays l'ayant *de facto* ou *de jure* abandonné (en plus de l'Italie et du Royaume-Uni, on peut penser aux Etats-Unis).

Ainsi, le dilemme de la politique européenne apparaît comme une impossibilité d'agir de manière symétrique sur les trois leviers, ou, pour le dire autrement, comme le fait que les choix possibles sont bornés par l'ensemble des instruments à disposition. Trois bases juridiques différentes sont utilisées pour mener les différents aspects de la politique énergétique, et aucune n'a trait à l'énergie : la politique de libéralisation du secteur procède de la volonté d'étendre le marché unique aux lendemains de l'Acte unique ; la promotion des énergies renouvelables est un corollaire de la politique environnementale de l'Union qui s'est affirmée progressivement à partir des années 1990-2000 ; le pilotage du degré de dépendance extérieure de l'Union en matière d'approvisionnement énergétique s'inscrit dans un cadre institutionnel très peu lisible, combinant les prérogatives des Etats membres avec des initiatives de la Commission européenne prises sur les bases de ses relations extérieures et de la politique de

Based Approach », in J. Lesourne (ed.), *The External Energy Policy of the European Union*, IFRI, 2008

⁵ Source : *World Energy Outlook 2009* de l'agence internationale de l'énergie

⁶ Technologie non-émettrice de GES, le nucléaire doit encore répondre à la question de la gestion des déchets

⁷ Le débat, qui se porte dans le meilleur des cas sur une analyse coût/bénéfice des mécanismes de soutien aux énergies renouvelables, se déroule dans tous les pays européens (y compris dans les pays leader : Allemagne, Espagne, Danemark), mais est particulièrement vif en France. Voir par exemple le réquisitoire de l'Institut Montaigne sur le coût de l'éolien (V. Le Biez, « Eoliennes : nouveau souffle ou vent de folie », *briefing paper de l'Institut Montaigne*, juillet 2008) et la réponse du Syndicat des Energies Renouvelables en France, ou la récente polémique sur le niveau des tarifs d'achat garantis à la production photovoltaïque solaire et sa révision en catastrophe début 2010.

voisinage. L'insertion de la sécurité d'approvisionnement met ainsi l'Union au défi de la cohérence dans sa politique énergétique.

Le nouvel article « énergie » du Traité de Lisbonne comme remède au défi de la cohérence ?

Depuis le 1^{er} décembre 2009, l'Union est légitime pour mener une véritable politique de l'énergie. Celle-ci devrait permettre de dépasser les clivages existants pour permettre de mener enfin une véritable politique énergétique européenne. Le nouvel article 194 du Traité (dans sa version consolidée) dispose que « *dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres : a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ; c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ; et d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques* ». On y retrouve les trois axes de la politique énergétique européenne présentés ci-dessus, ainsi qu'une référence aux réseaux énergétiques qui contribue en fait à chacun des objectifs précédents. A première vue, le nouvel article renforce ainsi les conditions d'une convergence entre les trois piliers de la politique énergétique européenne.

On doit néanmoins ajouter que l'alinéa 3 de ce nouvel article, qui dispose que les mesures prises en application de l'article « *n'affectent pas 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* », semble limiter d'emblée les possibilités d'une véritable « communautarisation » de la politique d'approvisionnement externe du continent. La possibilité d'un tel transfert de compétence repose de toute façon sur des limites évidentes dès qu'on en analyse les détails. L'idée parfois entendue d'un « négociateur européen unique », donnerait corps à la volonté de doter l'Europe d'un seul numéro de téléphone. Mais elle aurait comme principale conséquence de replacer la politique énergétique dans un cadre de relations interétatiques, donc dans un dialogue politique, au moment même où la politique européenne consiste à « dépolitiser » au maximum son propre marché intérieur⁸. Aussi, force est de constater que dans sa forme actuelle, l'Union semble davantage à même de peser sur la scène mondiale pour créer les conditions d'un véritable marché énergétique⁹ plutôt que d'engager une activité diplomatique « classique » visant à sécuriser les approvisionnements selon leur provenance¹⁰.

⁸ Soit le « négociateur européen » dispose de la faculté de contraindre les grands opérateurs européens dans leurs négociations, et ceux-ci ne sont donc plus libres de mener des stratégies commerciales à leur guise contrairement aux objectifs du marché intérieur, soit le négociateur européen se borne à jouer un rôle d'harmonisation, avec des conséquences plus symbolique que prescriptrices.

⁹ On pourrait citer le fameux Traité sur la Charte de l'Énergie, dont les principales dispositions concernent la protection des investissements, l'application des règles de l'OMC pour le commerce des matières et produits énergétiques (libéralisation des prix), l'interdiction d'interrompre ou d'interdire le flux de matières premières ou de transit en cas de litige, ainsi que des procédures dépolitisées de règlement des différends entre États membres. Ce traité, dont les dispositions prolongent la charte de l'énergie conclue en 1991 aux lendemains de la chute du bloc soviétique, a été signé en 1994 par 51 États (dont Communauté européenne et États membres, États-Unis, Japon, Canada, Australie). La Russie, signataire du traité, refuse depuis de le ratifier malgré un intense lobbying européen dans cette direction (les pratiques commerciales de Gazprom sont contraires à de nombreux articles du Traité : écoulement de production sur son marché intérieur à des prix très largement inférieurs à ceux du marché mondial, approche différenciée et « politique » de la commercialisation du pétrole et du gaz aux anciennes républiques soviétiques, proposition de conditions commerciales très avantageux en échange d'un droit de transit), etc.

¹⁰ L'instauration d'un véritable marché mondial dans lequel les opérateurs européens seraient capables de conclure des contrats d'approvisionnement sur des seules bases commerciales peut apparaître à certains comme une perspective déstabilisante (il serait possible pour l'Europe de s'approvisionner en gaz directement au Moyen-Orient ou bien d'utiliser la flexibilité du marché mondial via le développement du gaz naturel liquéfié (GNL), mais également pour la Russie de chercher d'autres clients en Extrême-Orient), mais peut se révéler intéressante si l'on rappelle que la Russie dépend davantage de l'Europe que le contraire (l'Europe dépend du gaz russe à hauteur de 40 % de ses imports, la Russie exporte 80 % de son gaz en Europe).

La problématique de la sécurité d’approvisionnement, dans le nouveau cadre comme dans l’ancien, pose donc à l’Union européenne la question de la cohérence de sa politique énergétique.

4. La réalité de la politique énergétique européenne aujourd’hui

Elaborée comme une politique de libéralisation « classique » mais progressivement rattrapée par le défi climatique et la sécurité énergétique, la politique énergétique européenne apparaît à la croisée des chemins. Sa formulation a été marginalement affectée, mais sa réalité beaucoup moins.

La politique énergétique européenne : nouveautés et continuité

Le 3^e paquet énergie a été négocié pendant la phase de structuration de la politique européenne des « 20-20-20 » et de montée en puissance de la thématique de la sécurité d’approvisionnement. Les nouveaux instruments qu’il introduit, s’ils procèdent toujours de la politique de libéralisation proprement dite, tirent également leur légitimité des nouveaux défis de l’Union en matière de lutte contre le réchauffement climatique et de renforcement de la sécurité d’approvisionnement. Ainsi, l’association nouvellement créée des gestionnaires de réseau se voit dotée de tâches capitales comprenant, outre la responsabilité d’établir une planification paneuropéenne des investissements dans le réseau, une responsabilité accrue d’élaboration de codes de réseaux paneuropéens touchant un large spectre allant de l’harmonisation des réglementations techniques en matière de sécurité d’exploitation des systèmes électriques au raccordement des nouvelles installations de production renouvelable aux réseaux, ainsi qu’aux modalités d’échanges d’énergie à l’intérieur de l’Union. Si les codes de réseaux relèvent encore, dans une certaine mesure, d’éléments connus de la méthode communautaire (l’harmonisation des législations nationales comme préalable à l’approfondissement est un thème européen récurrent), la nouveauté la plus significative concerne les dispositions de planification des investissements dont ont été pourvus les nouveaux réseaux des réseaux (ENTSO-E et ENTSO-G¹¹ : acronyme anglais couramment utilisé). Celles-ci s’inscrivent directement dans la perspective rappelée plus haut : développer largement les réseaux pour permettre la révolution des énergies renouvelables, et le faire à l’échelle de l’Europe. C’est dans cette perspective que doit s’analyser la nouveauté introduite qui consiste à confier à une association d’entreprises (dont beaucoup sont publiques ou parapubliques certes, mais dont certaines sont cotées en bourses) des tâches cruciales de planification (l’agence européenne de régulation aura comme mission de contrôler le travail des gestionnaires de réseau). Très clairement, cette introduction d’une planification européenne va bien au-delà d’une simple « poursuite » de la libéralisation des années 1990. Elle ne trouve d’équivalent dans aucune autre directive de libéralisation sectorielle de l’Union.

De même, l’inclusion d’une « clause Gazprom » dans les directives gaz et électricité¹² constitue une prise en compte des préoccupations en matière de sécurité d’approvisionnement de l’Union. Enfin, en matière de sécurité de fonctionnement des réseaux, le 3^e paquet permet d’aller plus loin, et confère de nouvelles bases à la gestion coordonnée des grands systèmes électriques et gaziers. Un projet de révision de la directive « sécurité d’approvisionnement » pour le gaz est en préparation.

Mais, au-delà des dispositions proprement dites du 3^e paquet, c’est surtout dans la présentation de la politique énergétique par la Commission européenne que la convergence des politiques énergétiques et climatiques, ou plutôt la requalification partielle de la politique énergétique en pilier de la politique climatique, apparaît la plus

¹¹ European Network of Transmission System Operators (E : Electricity ; G : Gas)

¹² Afin de pallier le risque que la dissociation patrimoniale n’amène des opérateurs intégrés localisés à l’extérieur de l’Union à faire l’acquisition d’actifs européens stratégiques à des fins potentiellement inamicales, une clause a été introduite dans les directives prévoyant la réciprocité dans l’ouverture des marchés et la dissociation des opérateurs

perceptible. Les *Orientations politiques pour la prochaine Commission* présentées par José-Manuel Barroso le 9 septembre 2009 au Parlement européen¹³ témoignent d'un double mouvement de convergence des politiques environnementales et énergétiques dans un ensemble appelé « développement durable, climat et politique de l'énergie » et d'élévation de cet ensemble au rang de priorité de l'Union. De manière intéressante, les deux passages traitant de l'énergie ne font aucune référence à la politique de libéralisation proprement dite (rien sur la liberté de choix du fournisseur, la liberté d'établissement, ou des prix bas, une seule référence au marché intérieur qui doit être « bien régulé »... on est loin des années 1990). La politique de l'Union est présentée une première fois comme procédant de l'ambition d' « être à la pointe de la lutte contre le changement climatique » et porte comme objectif principal la « décarbonisation de notre approvisionnement en électricité et du secteur des transports », au titre de ses bienfaits environnementaux et en termes de sécurité d'approvisionnement. Ce dernier thème est développé dans le second passage qui traite de l'énergie, celui consacré aux réseaux du futur, avec l'annonce d'un nouveau grand projet européen qui consisterait « à doter l'Europe d'un nouveau super-réseau européen de l'électricité et du gaz (...) » capable de nous aider « à satisfaire plus judicieusement nos besoins croissants en énergie, ce qui nous garantira un approvisionnement énergétique sûr et stable, en phase avec nos objectifs en matière de changement climatique ».

Ces éléments de modulation (dans le 3^e paquet) et de rupture (dans la présentation) ne doivent pourtant pas masquer l'existence d'une profonde continuité dans la politique énergétique européenne. Le 3^e paquet énergie permet l'achèvement de la libéralisation des années 1990. La politique anti-trust continue d'être le fer de lance de l'action communautaire dans le domaine, et le « primat constitutionnel » dont jouit le droit de la concurrence dans l'Union européenne est toujours prédominant. La politique européenne demeure marquée par une promotion du modèle canonique de base (régulation anti-trust par une autorité de la concurrence, régulation sectorielle centrée sur les conditions d'accès aux infrastructures essentielles), qui n'a aucune chance d'être remise en cause. Et le fait que la connotation qu'elle porte dans les discours de l'Exécutif européen concerne plutôt son aspect industriel que le marché proprement dit n'altère que marginalement la façon dont les politiques sont effectivement menées.

On en revient donc à une limite de la politique européenne en matière énergétique, qui est celle du mandat même de l'Union pour la mener. Jusqu'au Traité de Lisbonne, la politique énergétique ne s'est fondée sur aucune base juridique *ad hoc* (le Traité se bornait à affirmer que l'Union peut prendre « des mesures dans le domaine de l'énergie »¹⁴) et s'est uniquement rattachée, juridiquement, à l'établissement du marché unique, et non pas à la politique climatique, qui prend sa source à d'autres bases juridiques. L'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne autorise à concevoir un autre cadre, mais le nouvel article s'inscrit toujours « dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur ». La politique énergétique européenne semble donc vouée à s'incarner durablement encore comme déclinaison du marché intérieur.

Un « fédéralisme énergétique » à l'européenne ?

La « vraie nature » de la politique énergétique européenne procède ainsi toujours de l'ouverture des marchés ; elle est fédérale. Ce caractère apparaît clairement dans l'architecture générale des textes qui la régissent. Les grands principes d'organisation, communs à tous les Etats membres (mise en place d'une concurrence sur le marché de la production et de la fourniture, organisation d'une régulation sectorielle des monopoles pour le transport et la distribution), sont consignés dans deux directives¹⁵ qui confèrent aux Etats membres une certaine latitude quant à l'organisation précise du marché. Du

¹³ José Manuel Barroso, *Orientations politiques pour la prochaine Commission*
http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_FR.pdf

¹⁴ Article 3, § 1 TCE avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

¹⁵ Directives 2003/54/CE et 2003/55/CE pour l'électricité et le gaz respectivement (en cours de remplacement par les directives 2009/72/CE et 2009/73/CE)

fait de la prévalence des choix antérieurs (*path-dependency*) et de problématiques nationales particulières, des modèles nationaux différents ont ainsi pu être mis en place au début des années 2000 : on peut encore parler de « marchés nationaux », et pas encore d'un véritable marché européen. Ces différences tiennent toujours aux choix antérieurs en termes de mix énergétique (développement du programme électronucléaire en France à partir des années 1970, grands barrages hydroélectriques en Scandinavie et en Suisse, développement de la filière gazière – y compris pour produire de l'électricité – au Royaume-Uni et aux Pays-Bas et du charbon en Allemagne). Elles se sont prolongées par des choix très différents en matière d'architecture de marché et de traitement des monopoles¹⁶ : dans certains pays, les opérateurs historiques ont été démantelés d'emblée afin de créer les conditions d'une véritable concurrence interne (le secteur a depuis connu une profonde consolidation, toujours en cours) et aboutir à une dissociation patrimoniale des activités de gestion de l'infrastructure essentielle, tandis que certains Etats membres ont voulu conserver l'intégrité de leurs grands opérateurs pour en faire des champions nationaux. Les choix des Etats membres diffèrent en matière de régulation des tarifs de vente au consommateur final. Les particularités nationales, même si elles sont en voie de s'estomper, ont pu se fondre dans la libéralisation européenne des premiers temps.

Les principes généraux régissant les échanges transfrontaliers sont inscrits dans deux règlements européens¹⁷, régulièrement développés par des actes de droit dérivés pris selon la procédure de comitologie, jouant ainsi une musique caractéristique de la construction européenne : harmonisation des cadres nationaux, régulation directe du domaine des échanges transfrontaliers. L'accent mis sur le commerce transfrontalier¹⁸ a entraîné une relative convergence des architectures de marché internes¹⁹. En 10 ans, les progrès en termes d'harmonisation des mécanismes de marché et de constitution d'une Europe électrique ont été considérables, allant jusqu'au couplage de certains marchés, comme par exemple celui actuellement en cours au sein de l' « Europe carolingienne » (c'est sans doute moins vrai pour le gaz, du fait notamment de la quasi absence de marché de gros dans certains pays où ce combustible est moins utilisé). Le 3^e paquet devrait encore favoriser cette convergence, en élargissant le champ des « codes de réseaux paneuropéens ».

Ainsi se met progressivement en place une organisation fédérale de la politique énergétique européenne en matière de libéralisation. La comparaison avec les Etats-Unis est alors tentante. Et de fait, si les lignes de partage sont quelque peu différentes²⁰, on observe une logique similaire de séparation des tâches : à l'autorité fédérale le soin de réglementer ce qui ressort de l'interétatique, et aux Etats (Etats membres dans l'Union européenne, Etats fédérés aux Etats-Unis) la prérogative de réglementation des monopoles locaux et, souvent, de la fixation des tarifs (tarif de régulation des opérateurs nationaux, et « tarifs sociaux » ou tarifs réglementés de vente dans le cas européen sur le marché du détail ou de la réglementation totale du marché du détail aux Etats-Unis).

Cependant, on peut observer deux divergences majeures. La première tient à l'organisation du pôle fédéral en Europe. Par le 3^e paquet, l'Europe ne s'est effectivement pas dotée d'une agence de régulation unique pouvant produire par elle-même du droit

¹⁶ Voir par exemple J.-M. Glachant et Y. Perez, "Institutional Economics and Network Industry Deregulation Policy", *Working Paper GRJM*, 2007

¹⁷ Règlements (CE) n°1228/2003 et 1775/2005 pour l'électricité et le gaz respectivement (en cours de remplacement par les règlements (CE) n°714/2009 et 715/2009)

¹⁸ Accent qui explique l'attachement de la Commission européenne au développement des interconnexions internationales entre Etats membres, et l'objectif fixé au Conseil européen de Barcelone en 2002 d'atteindre pour chaque Etat membre une proportion de 10 % de capacité d'import par rapport à la consommation totale

¹⁹ Cette convergence a pris la forme d'une généralisation des mécanismes de marché pour gérer les congestions aux frontières entre Etats membres, et de leur progressif couplage sur plusieurs pays

²⁰ La répartition des compétences date du Federal Power Act de 1935, toujours en vigueur. Voir à ce sujet M. Derdevet et T. Veyrenc, « Europe – Etats-Unis : des divergences électriques assumées ? » in *Revue de l'Energie*, n°581, janvier-février 2008

dérivé en matière énergétique, mais bien d'une agence *des régulateurs* européens, munie de compétences de coordination et de surveillance de ENTSO-E et de ENTSO-G, mais pas de la possibilité d'approuver formellement les codes de réseaux (ceux-ci devront être approuvés par la Commission européenne sous contrôle des Etats membres par l'intermédiaire de la procédure de comitologie). Sans revenir sur les discussions souvent complexes ayant abouti à cet équilibre institutionnel²¹, il n'existe pas, au niveau fédéral européen, d'instance chargée de formuler et de conduire la politique énergétique européenne... ce qui renvoie au statut de la libéralisation, menée en Europe sur les bases juridiques relatives à l'établissement du marché unique, à la libre concurrence et à la liberté d'établissement, et non pas au nom d'une compétence de l'Union en matière énergétique.

S'il ne semble pas exister en Europe de « pôle fédéral » unique capable de conduire une politique énergétique européenne propre, les solutions mises en place dans les différents Etats membres apparaissent paradoxalement bien plus similaires qu'aux Etats-Unis. Outre-Atlantique, un tiers seulement des Etats a décidé de déréguler son système électrique²², c'est-à-dire de remplacer la régulation par la concurrence. Parmi ces derniers, des différences radicales dans l'organisation des réformes électriques subsistent. Sans parler des exemples de « dérégulation faillie » comme la Californie (où le système demeure dans un entre-deux précaire, le système étant partiellement libéralisé), ou bien les Etats ayant décidé de faire marche arrière (Virginie et Montana), la dérégulation a pris des visages différents selon les zones où elle a été menée (Nouvelle Angleterre, New-York, Pennsylvanie, région des Grands Lacs, Texas)²³. Elle a également pris un tour plus conflictuel : alors qu'en Europe, le débat relatif à l'augmentation des prix dans les pays producteurs à bas coût est peu audible sur la scène européenne (il est à ce titre révélateur que la France ait souhaité placer son contentieux avec la Commission sur le titre des obligations de service public, alors qu'il s'agit d'un problème classique d'économie politique lié à l'existence d'un couple gagnant/perdant dans la nouvelle répartition de la rente occasionnée par l'ouverture à la concurrence internationale), les débats sont frontalement posés en ces termes aux Etats-Unis et orientent le choix de certains Etats de rester à l'écart du mouvement²⁴. Ainsi, il est un point sur lequel ne subsiste guère de doute : si le pôle fédéral est moins fort qu'aux Etats-Unis, les « pôles fédérés » que sont les Etats membres le sont également et ont perdu beaucoup plus d'autonomie dans l'organisation de leurs marchés ! L'explication en est finalement assez simple. En Europe, les trois directives successives (1996-1998, 2003, 2009) « concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité / du gaz naturel » se sont attachées à « façonner » les autorités nationales de régulation, en alignant leurs objectifs sur l'intérêt européen et en les rendant indépendants du pouvoir politique national (idem pour les gestionnaires de réseau, progressivement « détachés » de leurs attaches antérieures). Un tel mouvement d'harmonisation n'a pas été réalisé aux Etats-Unis²⁵, rendant possible une véritable hétérogénéité entre les politiques énergétiques menées par les régulateurs dans chaque Etat fédéré (les *Public Utilities Commissions*). Toute prérogative en la matière n'est pas refusée aux Etats membres, comme en témoigne la discussion en cours en France sur l'organisation du marché électrique français. Mais l'utilisation combinée des instruments de contrôle de

²¹ Voir notamment la jurisprudence Meroni (1958), selon laquelle une institution ne peut déléguer un pouvoir impliquant une appréciation qui relève selon le traité de l'ensemble des institutions : la Commission ne peut déléguer que des pouvoirs d'exécution exactement définis et susceptibles d'un contrôle rigoureux.

²² La situation diffère largement pour le gaz, pour lequel un cadre de régulation homogène a été mis en place par le gouvernement fédéral à partir des années 1980.

²³ Dans de nombreux états ainsi, l'ouverture du marché n'a concerné que le marché de gros, et non pas le marché de détail (ainsi le consommateur final domestique demeure sous contrat avec son distributeur, sans possibilité de choisir un fournisseur concurrent).

²⁴ Voir par exemple le cas de la TVA (*Tennessee Valley Authority*) au Tennessee, opérateur au statut particulier créé par F.D. Roosevelt sous le New Deal afin de valoriser les ressources hydraulique et la production d'électricité dans la vallée du Tennessee. La libéralisation du système avait été initialement envisagée à la fin des années 1990, mais a été ajournée suite à une analyse coût-bénéfice explicite, par peur de faire perdre aux consommateurs les avantages associés au parc de production hydraulique et nucléaire de l'opérateur.

²⁵ Voir P. Joskow, « Challenges for creating a comprehensive national energy policy », *MIT working paper*, 2008

conformité et anti-trust par la Commission européenne permet d'aboutir à une homogénéité beaucoup plus poussée en Europe. De nature fédérale, mais avec un pôle fédéral ne disposant pas d'une forte capacité d'entraînement et des pôles fédérés sans véritable pouvoirs de différenciation, voici le paradoxe de la régulation européenne.

Un fédéralisme sans grand projet ? Le cas de l'intégration des réseaux

Pour exister, un pôle fédéral a besoin de grands projets. Quel est celui de la Commission ? L'achèvement de la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz naturel ne peut être celui-là, l'augmentation des prix, puis la crise sont passés par là. Quant à la lutte contre le réchauffement climatique, elle s'affirme plutôt comme une grande catégorie sous laquelle s'ordonne l'ensemble des dispositifs de régulation des marchés énergétiques et des instruments de lutte contre le réchauffement climatique. L'ambition faite sienne par José Manuel Barroso de « doter l'Europe d'un nouveau super-réseau européen de l'électricité et du gaz (...) » pourrait être ce grand projet... à condition de marquer une rupture par rapport à la politique précédente des réseaux transeuropéens et avoir les moyens de ses ambitions.

Rupture par rapport à la politique des réseaux transeuropéens car celle-ci est, de l'aveu de beaucoup, un échec malgré l'importance des espoirs initiaux qui avaient été placés en elle. La politique de développement des réseaux transeuropéens visait à la promotion de grands investissements européens dans les transports, l'énergie et les télécommunications. Pourtant, force est de constater que de nombreux projets parmi ceux qui avaient été initialement retenus n'ont pas été menés à bien et n'ont pas permis d'entraîner une dynamique européenne d'investissement dans les grandes infrastructures transfrontalières²⁶. Avec le recul, il apparaît que non seulement les sommes initialement en jeu apparaissaient très faibles par rapport aux besoins totaux d'investissement, mais qu'en plus les financements complémentaires et majoritaires des Etats membres n'ont souvent pas pu être constitués. La part des financements attribués à l'énergie était de toute façon très modeste, et ne concernait que le soutien aux études préparatoires aux investissements, et non le financement des infrastructures proprement dites²⁷. L'ambition nouvelle de la Commission de revitaliser la politique des réseaux devra faire beaucoup mieux pour être crédible. Fondée sur le nouvel article du traité attaché à l'énergie, qui promeut la « promotion de l'interconnexion des réseaux énergétiques » au rang des objectifs de la politique énergétique européenne, et politisée par la présence du thème des « super-réseaux » dans les ambitions de la Commission, elle pourra s'appuyer sur les outils de planifications à 10 ans élaborés par les nouveaux réseaux. Ses ambitions légitimes peuvent être d'investir les « *terra incognita* » que sont la Mer du Nord (pour l'éolien off-shore) et la Mer Méditerranée (pour le photovoltaïque et thermique solaire) et de constituer le véritable « pilier industriel » de l'action de l'Europe en matière énergétique. Encore faut-il que l'Union ait les moyens de ses ambitions car – c'est certain – une telle politique sera coûteuse.

La nature de la politique énergétique peut alors s'analyser à travers une autre grande ambition annoncée par JM Barroso (dans la continuité de son premier mandat de la stratégie de Lisbonne), celle de rendre possible « une révolution dans la recherche et l'innovation pour une société de la connaissance » (c'est-à-dire d'augmenter l'effort de recherche et surtout son applicabilité par l'industrie) et d'appliquer cet objectif au secteur énergétique afin de permettre une décarbonisation du mix énergétique. En 2007, la Commission s'est dotée d'un outil permettant d'atteindre cet objectif, le plan SET

²⁶ La politique proprement dite a été lancée aux Conseils européens de Corfou et Essen (approbation de 14 projets prioritaires), prolongée par les directives en 1996, et actualisée au milieu des années 2000 avec une liste de 6 axes prioritaires à développer pour le gaz, et 9 pour l'électricité.

²⁷ Elles s'appliquaient de plus à un nombre très restreint de « projets prioritaires ». Dans l'énergie, contrairement au cas du transport, le programme – il est vrai plus modeste à la base – a néanmoins été mené à bien.

(*Strategic Energy Technology Plan*)²⁸, de manière à structurer les efforts européens de R&D en matière énergétique pour favoriser l'atteinte des objectifs 20-20-20. Devant l'ampleur des efforts à accomplir afin de parvenir le plus rapidement possible à une économie décarbonée, le plan SET part de l'idée que les efforts européens en matière de R&D dans le secteur énergétique sont largement insuffisants (un sous-investissement chronique touche le secteur énergétique depuis les années 1980), et qu'ils doivent être doublés. La Commission a ainsi incité les différentes filières (nucléaire, éolien, réseau, photovoltaïque, etc.) à proposer chacune un programme de recherche cohérent, rassemblant des acteurs majeurs de leur secteur, s'engageant en contrepartie à financer une partie de ces programmes de recherche en utilisant les instruments existants.

Pourtant, à bien y regarder, le plan SET constitue principalement une liste de courses (*shopping list*). Sa réalisation demanderait, selon l'évaluation de la Commission, un accroissement des investissements annuels de l'Union en R&D de 50 milliards € sur les 10 prochaines années²⁹. La faiblesse des marges de manœuvre aménageables dans le budget communautaire du fait de la stabilité à laquelle le contraignent les Etats membres rend inimaginable un financement uniquement communautaire de l'effort³⁰, et nécessaire une contribution décisive des Etats membres. Ce qui, dans une période de vache maigre budgétaire, est loin d'être acquis. La conclusion est simple : l'accroissement de 50 milliards, pour être souvent claironné, n'est pas financé. Du fait de la faiblesse relative des sources de financement communautaires (le budget 2007-2013 est bouclé), la politique européenne demeure dans une logique essentiellement normative (dans l'esprit de la construction européenne historique) et incitative (dans le prolongement de la stratégie de Lisbonne). Ces deux caractères devraient toujours ordonner la réalité de la politique énergétique européenne à l'avenir.

Conclusion

La politique énergétique européenne demeure, à la base, une politique de libéralisation dont les racines plongent au cœur des années 1980 (pour la conception) et des années 1990 (pour la mise en œuvre). Elle a été progressivement rattrapée par deux défis nouveaux : celui d'engager rapidement la lutte contre le réchauffement climatique en modifiant totalement la façon dont l'énergie est produite, transportée et consommée en Europe, et celui de sécuriser les approvisionnements de l'Union. Ses objectifs premiers en ont été implicitement modifiés. Si ce déplacement a été acté dans les discours, s'écartant de la promotion du modèle concurrentiel pour ses propres vertus, la réalité de la politique publique n'en a été que peu affectée : de nouveaux outils ont été introduits dans la législation énergétique européenne – il serait faux d'en nier la nouveauté et l'importance potentielle –, mais aucune des grandes options de base de la libéralisation n'a été remise en cause. Une des raisons qui expliquent cette absence de remise en cause est d'ordre institutionnel : c'est de l'intégration du marché unique que la construction européenne tire la légitimité première, même si la nouvelle base juridique consacrée à l'énergie introduite par le Traité de Lisbonne et le programme de la Commission Barroso constituent des signes tangibles de la volonté de ne pas restreindre la politique énergétique au marché unique. Mais la raison principale concerne la difficulté d'aller au-delà de la libéralisation en effectuant des arbitrages à l'échelle européenne entre objectifs énergétiques concurrents.

²⁸ Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions du 22 novembre 2007 intitulée : « Un plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (Plan SET) - Pour un avenir moins pollué par le carbone » [COM(2007) 723 final]

²⁹ Parmi ces investissements, la plupart relève du secteur privé (70 % des investissements de l'Union, contre 30 % public), mais l'objectif d'une répartition 50/50 semble plus crédible, vu le risque associé à certains investissements et leur faible capacité à être pris en charge par le secteur privé. De la même façon, seulement 20 % de l'investissement public dans le secteur de l'énergie (non nucléaire) est aujourd'hui pris en charge par l'Union au travers de ses différents instruments financiers. Source : Commission européenne.

³⁰ A la marge, des réallocations des crédits dans le cadre du 7^{ème} programme-cadre recherche, utilisation des revenus des enchères de quota dans le régime post-2013 du système ETS, pourront être pratiquées

Car la difficulté de la politique énergétique, c'est qu'elle nécessite de faire des choix entre modération des prix et maîtrise des consommations, entre technologies pour diminuer les émissions ou renforcer la sécurité des approvisionnements, entre une approche diplomatique des relations externes et la confiance envers les mécanismes de marché pour optimiser nos approvisionnements. En l'espèce, la reconnaissance des différents objectifs de la politique énergétique dans le nouvel article du Traité n'aboutit pas à réaliser un véritable arbitrage à l'échelle de l'Union entre ces variables, du fait de la permanence d'approches différentes de ces questions par les Etats membres.

Ainsi, en l'absence d'une nouvelle impulsion politique qui n'apparaît pas à l'ordre du jour, certains des déterminants actuels de la politique énergétique de l'Union (primauté du marché, caractère secondaire de la politique de sécurité d'approvisionnement) ne devraient pas être structurellement modifiés. La libéralisation du marché de l'électricité et du gaz naturel devrait s'achever par une mise en place, sans ardeur, du modèle canonique européen, en empruntant le lexique plus consensuel de l'environnement et de la sécurité d'approvisionnement. La structure des approvisionnements externes de l'Union ne devrait pas résulter d'une décision politique explicite des 27, mais des dynamiques de marché actuellement à l'œuvre, dans un contexte de permanence de l'interventionnisme des Etats membres. Certains liront dans cette situation une preuve supplémentaire de l'incapacité de l'Union à parler d'une seule voix en matière de politique extérieure (et pourront alors proposer d'avancer dans un premier temps dans un cadre plus restreint, par exemple pour mettre en place une hypothétique coopérative d'achat pour le gaz) ; d'autres qualifieront au contraire la volonté de politiser la relation extérieure de l'Union de fausse bonne idée : du fait de la complémentarité des pays européens en matière de choix énergétiques, la mise en place de véritables mécanismes de marché et de solidarité à l'intérieur de l'Union devrait suffire à assurer à l'Europe un bouquet énergétique équilibré. Dans tous les cas, la volonté de renforcer la sécurité de nos approvisionnements extérieurs ne semble pas à même de modifier à ce stade la réalité de la politique énergétique européenne.

Reste la politique climatique. Elle bénéficie d'objectifs clairement énoncés et contraignants. Elle constitue à ce jour le choix le plus clair de l'Union. Ses implications (le niveau de réduction des émissions à atteindre et sur lequel l'Union peut s'engager au niveau international) n'ont de sens qu'à l'échelle européenne. Si les coûts qu'implique dans l'immédiat le défi de la décarbonisation de notre mix énergétique sont acceptés, c'est bien la lutte contre le changement climatique qui devrait constituer dans les prochaines années le levier principal de la politique énergétique de l'Union.

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.