

Un nouveau paradigme pour la politique énergétique européenne ?

(Etude intégrale)

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 « 3ème 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, principalement 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 d'un ordre différent, 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 en effet 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.

A l'heure où l'Europe s'apprête à aborder les prochaines années dotée de nouveaux instruments de réglementation en matière énergétique et environnementale, tous adoptés en 2009, le bilan de la politique d'ouverture du marché unique à l'électricité et au gaz naturel apparaît mitigé. Tous les États-membres ont procédé de manière plus ou moins récalcitrante à la libéralisation de leurs marchés, mais ni les promesses de baisses de prix substantielles mises en avant par les partisans des réformes, ni les menaces de dégradation du service et d'augmentation de la fréquence des incidents majeurs agitées par les opposants à la libéralisation du secteur, ne se sont matérialisées. Les prix de l'électricité ont diminué dans un premier temps, puis subi une très forte augmentation entre 2003 et 2008 – y compris sur les marchés les plus concurrentiels¹ –, tandis que ceux du gaz sont souvent restés indexés sur ceux du pétrole du fait de la structure des contrats d'approvisionnement et en ont épousé les variations, parfois brusques². Ailleurs dans le monde, le processus d'ouverture des marchés apparaît souvent figé dans un entre-deux incertain, entre la mise en place d'une organisation concurrentielle et la permanence (voire la résurgence) d'un contrôle étatique fort. Dans ce contexte, et contrairement à une idée reçue, c'est l'Union européenne qui est allée la plus loin dans la première voie, en mettant progressivement en place, à travers des ensembles successifs de directives et de règlements, un cadre harmonisé à l'échelle européenne permettant l'ouverture des marchés, en veillant à son application par les États-membres.

La libéralisation constitue le caractère le plus marquant de la politique énergétique européenne (1). Elle a été rattrapée au cours des années 2000 par deux grandes ruptures : celle du réchauffement climatique (2) et de la sécurité d'approvisionnement (3). Ces nouvelles tendances ont largement modifié le paradigme de justification de la politique énergétique communautaire, mais n'ont pas encore permis d'en moduler significativement la nature (4). A l'heure où le Traité de Lisbonne a enfin doté la Communauté d'une compétence spécifique en matière énergétique, la présente étude a pour ambition d'examiner les grands traits et les perspectives de la politique énergétique de l'Union.

1. Libéraliser les industries de réseau : un programme en voie d'achèvement

Le processus de libéralisation du marché de l'électricité et du gaz naturel a été impulsé par la Commission européenne à partir du milieu des années 1990. L'idée d'une action européenne dans le secteur de l'énergie était évidemment plus ancienne, puisqu'on la trouve aux sources de la coopération européenne et de son

¹ Voir les rapports réguliers des régulateurs européens de l'énergie (CEER/ERGEG) : http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME

² Le Royaume-Uni fait exception par la liquidité de son marché de gros gazier (NBP) sur lequel les prix ne sont pas indexés au pétrole, et qui sert de base à quasiment tous les contrats de fourniture en Grande-Bretagne.

institutionnalisation dès le début des années 1950. Mais ni le contexte politique ni l'état de l'art en théorie économique³ n'étaient propices à une application des principes généraux du Traité au secteur énergétique : répondant aux chocs pétroliers de manière individuelle, les États membres ont mené des politiques énergétiques parfois ambitieuses (le programme électronucléaire en France, le développement des ressources domestiques de la Mer du Nord pour le Royaume-Uni et les Pays-Bas, etc.) mais non-coordonnées, et conservant une organisation monopolistique et administrée du secteur énergétique.

C'est en fait la conclusion de l'Acte unique européen en 1986 qui permet de fixer le cadre juridique et politique permettant la mise en œuvre de la libéralisation des industries de réseau et le démantèlement progressif des barrières érigées par les États au cours des années 1990 et 2000. Au-delà même de l'ajout de nouvelles possibilités juridiques dans le Traité, elle a constitué un puissant signal politique permettant de mener la réforme des industries de réseau. Aussi la libéralisation des secteurs électriques et gaziers appartient-elle à un programme plus général de réforme des structures économiques occidentales, dont les premières bases théoriques datent des années 1970, et s'inscrit-elle, à partir des années 1980 et 1990, aux États-Unis et en Europe, dans un mouvement général de libéralisation de nombreux secteurs de l'activité (services financiers, énergie, transports routiers aériens et ferroviaires, postes et télécommunications).

Maturité de l'industrie – contexte politique

Fille de l'Acte unique européen, l'ouverture des marchés a été entreprise dans un contexte politique et économique qui était celui des années 1990. 1) Elle a notamment bénéficié d'une analyse dominante de l'industrie électrique et gazière comme un secteur déjà largement mature au sein duquel les investissements à réaliser à moyen terme (production d'électricité, transport et distribution de l'électricité et du gaz naturel) auraient davantage relevé d'une logique de renouvellement progressif des infrastructures existantes dans un contexte de croissance modérée de la demande énergétique, et non d'investissements massifs de l'ampleur de ceux qui avaient été rendus nécessaires durant les Trente Glorieuses pour accompagner la croissance rapide et énergétivore des économies occidentales. 2) Elle s'inscrivait également dans un environnement international largement « fukuyamien », voyant dans le triomphe des démocraties libérales une perspective d'atténuation des tensions internationales par une intégration croissante des marchés. 3) Elle correspondait enfin à une période de faiblesse historique des prix du pétrole en particulier et de l'énergie en général, aux lendemains du contre-

³Au cours de la seconde moitié du XX^{ème} siècle, l'analyse dominante a longtemps consisté à considérer les activités de production, transport et distribution d'électricité et de gaz naturel comme un tout auquel est conférée une propriété particulière de monopole naturel.

choc pétrolier de 1986. L'ensemble de ces éléments de contexte – qui devaient être significativement modifiés dans les années 2000 (cf. *infra*) – a très sûrement joué un rôle de catalyseur dans la mise en œuvre de la réforme européenne au cours des années 1990, permettant la mise en place d'un processus de libéralisation selon ses traits actuels.

L'industrie étant considérée comme mature, la possibilité de mener souplement un programme de désintégration du modèle industriel intégré s'en trouvait facilitée. L'organisation antérieure de l'industrie électrique et gazière en Europe était marquée par une très forte intégration verticale des différentes activités de la chaîne de valeur (production/exploration – transport – distribution – fourniture), soit au sein d'un monopole intégré, soit par le biais de contrats de très long terme⁴. Seule une désintégration de ce modèle vertical permettait la mise en place du « modèle canonique » européen de libéralisation, qui consiste en l'introduction de la concurrence en amont (sur l'activité de production : le marché de gros) et en aval (sur l'activité de fourniture : le marché du détail), tandis que les réseaux demeurent exploités, gérés et développés par des monopoles (du fait de leurs caractéristiques de monopole naturel) chargés d'assurer un accès libre et non-discriminatoire pour tous les producteurs et fournisseurs (mise en place d'un gestionnaire de réseau indépendant des opérateurs actifs sur les activités concurrentielles, et d'une autorité de régulation indépendante du pouvoir politique responsables avant tout de garantir l'accès au réseau). Le débat ayant précédé l'adoption des grandes directives de libéralisation du secteur (1996 et 1998 pour la première, 2003 pour la seconde, 2009 pour la troisième) a ainsi été principalement orienté autour de deux grands thèmes : le *rythme d'ouverture des marchés* (c'est-à-dire d'introduction de la concurrence sur la production et la fourniture) et les *modalités d'indépendance des gestionnaires de réseaux* (la question de la dissociation – ou *unbundling*). On est ainsi passé d'une ouverture du marché valable pour les seuls grands consommateurs à une ouverture totale à partir du 1^{er} juillet 2007, et d'une séparation d'abord fonctionnelle et comptable des gestionnaires de réseaux à une dissociation juridique puis patrimoniale (pour la majorité des opérateurs).

De ce « modèle concurrentiel » canonique et des objectifs qu'il porte, le rapport sectoriel publié par la Direction générale de la Concurrence en 2005⁵ donne une excellente définition « en creux » (puisqu'il liste les écarts de la situation réelle vis-à-vis

⁴ La principale vertu de l'intégration verticale consiste en effet à permettre un meilleur partage des risques, en liant amont et aval (l'extraction/production-transport-distribution à une clientèle captive). Ainsi les réseaux de gaz du Royaume-Uni et des Pays-Bas ont-ils été dans un premier temps construits de manière à assurer l'exploitation des nouveaux gisements en Mer du Nord au fur et à mesure de leur exploration, par des opérateurs intégrés assurant que les ressources identifiées seraient effectivement enlevées, transportées et distribuées à la clientèle finale. Ce cadre sécurisé (fixation des prix et des modalités contractuelles sur le long terme) est supposé constituer un cadre favorable aux investissements, et a effectivement contribué à un développement des grandes infrastructures énergétiques dans la seconde moitié du XX^{ème} siècle.

⁵ Enquête menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n°1/2003 (règlement concentration) sur les secteurs européens du gaz naturel et de l'électricité.

du modèle de référence), dressant un état de la libéralisation et listant les freins à l'achèvement du modèle canonique (persistance d'un pouvoir de marché des grands opérateurs, verrouillage vertical du marché par la permanence de contrats de long terme entre amont et aval, existence de barrières à l'entrée, dissociation insuffisante entre activités concurrentielles (production, fourniture) et monopolistiques (réseaux) susceptible d'occasionner un accès discriminatoire à l'infrastructure essentielle, permanence de tarifs réglementés pour le consommateur final, intégration insuffisante des marchés qui demeurent cloisonnés au niveau national). Au-delà des ces constatations, qui constituent pour l'essentiel un rappel de théorie économique orthodoxe, l'intérêt majeur du rapport de la Direction Générale de la Concurrence consiste en son aspect programmatique, puisque ses préconisations (fin des tarifs réglementés, dissociation patrimoniale des gestionnaires de réseau de transport, renforcement du pouvoir des autorités sectorielles de régulation dans chaque Etat membre, renforcement de la coopération entre gestionnaires de réseau et uniformisation de la réglementation sur les échanges transfrontaliers) constituent les axes sur lesquels la Commission a travaillé dans les années suivantes d'une part pour rédiger sa proposition de « 3^{ème} paquet législatif »⁶, et d'autre part, pour tenter de nouvelles actions sur la base des textes existants (lancement de procédures contre les Etats membres qui maintiennent un système de tarifs de vente réglementés, notamment). Sans surprise, les préconisations du rapport sont marquées par deux éléments forts : volonté d'achever le mouvement de désintégration verticale avec le passage à une séparation patrimoniale totale (donc la fin du modèle de l'entreprise intégrée – nous y reviendrons), et l'élargissement du marché par les interconnexions.

Juger la libéralisation sur les prix

Seconde idée-force des années 1990, c'est que la libéralisation des industries électriques et gazières serait jugée sur ses performances en matière de baisse des prix. Certes, le slogan « *your power to choose* » un temps adopté par la Commission européenne met l'accent sur la liberté de choix pour les consommateurs de leur fournisseur d'énergie, et donc sur la diversité de service qui pourrait en découler (fourniture d'un véritable service au client, différencié). Après tout, le grand succès de la politique de réforme des industries de réseau de la Commission européenne – celui de la libéralisation du secteur des télécommunications – a bien consisté, en plus d'une baisse importante du prix des communications fixes, en une explosion des services proposés qui aurait été inimaginable il y 20 ans. Mais en matière énergétique, rien de tout cela ne s'est produit : la qualité de l'électricité et du gaz livrés au client dépend des gestionnaires de réseau en monopole, et non pas des fournisseurs en concurrence, qui ne peuvent

⁶ A travers sa communication « Une politique de l'énergie pour l'Europe » du 10 janvier 2007, et qui contient les principes de toutes ses propositions législatives qui feront le 3^{ème} paquet.
http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/l27067_fr.htm

alors se différencier que par le prix qu'ils proposent. Conséquence logique : la libéralisation des secteurs électriques et gaziers est jugée essentiellement à l'aune de ses performances en matière de prix.

De cette unicité du critère d'appréciation découle un jugement fluctuant : plutôt positif, voire enthousiaste, dans un premier temps (les prix ont baissé entre 2000 et 2003), plutôt négatif, voire très pessimiste, après (augmentation forte des prix à partir de 2004). Un jugement également nécessairement différencié d'autre part selon les États membres : favorable là où la libéralisation a permis de mettre fin à un système complexe de subventions croisées où la production d'électricité constituait un débouché à des industries nationales⁷, plutôt défavorable dans les pays bénéficiant au contraire de systèmes performants avant la libéralisation (France). Assez paradoxalement, les remises en cause directes du processus ont été beaucoup moins puissantes en Europe qu'aux États-Unis (qui ont, c'est vrai, également connu un exemple flagrant de réforme électrique ratée dans le cas de la Californie)⁸. Mais, dans une situation d'inflation énergétique importante, de nombreux États membres ont maintenu des dispositifs plus ou moins voyants de contrôle des prix, notamment les pays où la tension entre l'évolution des prix sur le marché européen et les tarifs réglementés en vigueur en préalable à la libéralisation était la plus forte. Le sujet a fait couler beaucoup d'encre en France, où il a pris la forme d'un débat largement politisé sur le partage de la rente nucléaire et qui a donné l'occasion à des propositions de réformes de l'organisation de marché (la nouvelle organisation du marché proposée par la Commission Champsaur tente de sortir de manière pragmatique du dilemme insoluble présenté dans le papier qui avait été écrit pour la Fondation au printemps 2008, dont les fondamentaux demeurent inchangés⁹). Mais il s'agit bien d'une tendance profonde en Europe : en 2009, 15 des 27 États-membres de l'Union maintenaient des dispositifs de contrôle des prix aboutissant à ce que 80% des consommateurs européens d'électricité et de gaz bénéficient toujours de tarifs de vente réglementés¹⁰, la permanence de ces mécanismes ad hoc illustrant la méfiance persistante de nombreux États membres à laisser le marché fixer seul les prix payés par le consommateur¹¹. La libéralisation des industries électriques et gazières

⁷ Au début des années 1980, la production d'électricité au Royaume-Uni était par exemple principalement assurée par des centrales au charbon, constituant un débouché aux houillères britanniques qui se trouvaient ainsi directement subventionnées

⁸ L'idée s'est ainsi progressivement imposée qu'il y avait plusieurs modèles de dérégulation, certains vertueux, d'autres non). En Europe, où la Commission européenne a largement puisé dans son arsenal traditionnel afin de traquer les pratiques anticoncurrentielles, facilitées sur un marché à tendance naturellement oligopolistique, la libéralisation serait ainsi davantage une *alter-régulation* qu'une *dérégulation*

⁹ Voir I. Alavoine et T. Veyrenc, « Idéologie communautaire vs. réalisme national ? L'épineux problème des tarifs d'électricité », *Question d'Europe* n°95, Fondation Robert Schuman.

http://www.robert-schuman.eu/question_europe.php?num=qe-95

¹⁰ Source : 11th edition of the Cap Gemini European Energy Market Observatory, Novembre 2009

¹¹ La propension des fournisseurs à refléter les baisses de prix d'approvisionnement, quand elles se produisent, a récemment été critiquée même sur les marchés les plus compétitifs comme le Royaume-Uni. Ainsi à l'automne 2008, constatant que le mouvement de décreu significative des prix sur le marché de gros de l'électricité et du gaz naturel (crise économique) n'était pas répercuté sur la facture des clients final (alors que le mouvement haussier précédent l'avait, lui, été), le régulateur de l'énergie du Royaume-Uni Ofgem a dû lancer, sous intense pression du gouvernement, une enquête sectorielle sur le fonctionnement du marché de la

apparaît ainsi comme un processus irréversible, mais qui n'a pas encore complètement convaincu.

Si l'on en restait là, la politique de libéralisation de l'électricité et du gaz en Europe serait facile à résumer : un mouvement (en théorie) presque achevé de dépolitisation du secteur et de remplacement des formes administrées de production-distribution d'électricité et de gaz naturel par la construction d'un marché à l'échelle européenne (les marchés sont ouverts, les opérateurs de réseau presque tous complètement dissociés de leurs maisons-mères, les autorités nationales de régulation de plus en plus indépendantes des gouvernements), mais critiqué car n'ayant pas permis de baisser les prix par rapport aux années 1990.

Le troisième paquet-énergie n'est continuité qu'en apparence?

C'est dans ce contexte que l'Union européenne a introduit (en janvier 2007), discuté, puis finalement adopté en seconde lecture en 2009 le « 3^{ème} paquet législatif » sur l'énergie, marquant une nouvelle étape sur la route de la libéralisation du secteur. Le paquet contient deux directives (l'une pour le gaz, l'autre pour l'électricité), ainsi que trois règlements (le premier remplace l'ancien règlement « électricité » sur les conditions d'accès aux interconnexions internationales, le deuxième remplace le règlement « gaz » sur le même sujet, le dernier enfin institue une agence des régulateurs de l'énergie).

A première vue, ce troisième paquet ne fait que pousser à un stade encore plus avancé la réalisation du programme de mise en place du « modèle canonique » décrit au paragraphe précédent. Il est ainsi marqué par l'achèvement quasi définitif, dans chaque État membre, du transfert des pouvoirs de régulation du secteur électrique et gazier des gouvernements vers une autorité nationale de régulation munie de prérogatives étendues et d'une indépendance renforcée par rapport au pouvoir politique. De ce fait, la principale modification est que l'État ne dispose plus en théorie, aujourd'hui, de pouvoirs directs d'intervention dans le secteur.

De même – et cela a été la pomme de discorde majeure dans les négociations –, le troisième paquet renforce encore les modalités de séparation entre opérateurs de réseau et activités concurrentielles, sans pour autant parvenir à imposer la séparation patrimoniale totale (*ownership unbundling*) qui figurait pourtant dans la proposition initiale de la Commission européenne et était également privilégiée par le Parlement européen dans le cas de l'électricité¹². Lors des discussions au Conseil, une coalition

fourniture résidentielle. Ce mouvement aboutit aujourd'hui à des propositions de refonte large du marché britannique, dans un sens beaucoup plus administré (www.ofgem.gov.uk)

¹² Le rapport Vidal-Quadras, voté en juillet 2007 à une écrasante majorité de la commission parlementaire compétente en matière énergétique, prenait position pour la dissociation patrimoniale dans le secteur électrique. Il ménageait en revanche une possibilité de dérogation pour le secteur du gaz.

d'États membres menée par la France et l'Allemagne a en effet pesé de tout son poids pour sauvegarder, du moins en apparence, le principe de l'entreprise intégrée « à la française » (permettant ainsi de préserver l'intégrité capitaliste de EDF et GDF-Suez). Si certains y ont vu une grande victoire franco-allemande, il est permis d'être plus sceptique : plus probablement la France et l'Allemagne ont-elles remporté ici une victoire à la Pyrrhus, les conditions de maintien des gestionnaires de réseau de transport dans le giron des opérateurs historiques qui ressortent de la nouvelle directive après les négociations étant si contraignantes que le nouveau modèle (dit ITO – *Independent Transmission Operator*) pourrait rapidement apparaître comme trop lourd pour être praticable. Déjà en Allemagne (pays ayant été le plus arc-bouté sur le maintien du modèle intégré), deux des quatre opérateurs intégrés ont ou sont en passe de céder leurs activités de réseau, malgré la position du gouvernement allemand¹³. Dans tous les cas, le cadre de régulation applicable au gestionnaire de réseau dont le capital est possédé par un producteur sera si strict que toute forme de synergie avec l'entreprise-mère sera *de facto* interdite. Ainsi, malgré les soubresauts et les aléas, c'est bien la norme européenne d'une dissociation totale qui est en voie de s'imposer partout en Europe, du moins dans l'électricité¹⁴.

Pourtant, si l'on s'est beaucoup focalisé sur ce débat, il apparaît d'ordre mineur par rapport à d'autres modifications de fond contenues dans le 3^{ème} paquet – qui elles, ont été bien moins commentées. En effet, le troisième paquet comprend aussi des éléments pour une planification européenne du développement des réseaux de transport et pour l'établissement d'une R&D européenne en matière énergétique ; il crée trois nouvelles institutions, communautaires, de coordination européenne (un réseau des gestionnaires de réseau pour l'électricité et un autre pour le gaz, une agence des régulateurs européens de l'énergie) ; il mandate l'industrie pour réaliser au plus vite des codes de réseau permettant, entre autres, l'intégration des énergies renouvelables. Pour comprendre ce type de dispositions, il convient d'analyser les grandes tendances qui ont modifié, depuis les années 1990, le paradigme global d'insertion et de justification de la politique énergétique communautaire. Ces inflexions permettent de remettre en question les deux grands postulats sur lesquels s'était bâtie la politique énergétique (maturité de l'industrie permettant de mettre en place de manière fluide le modèle concurrentiel dans

¹³ Deux des quatre gestionnaires de réseau de transport d'électricité allemands sont vendus ou en passe de l'être : transpower (gestionnaire du réseau en Bavière, Hesse, Basse-Saxe et Schleswig-Holstein) vient d'être cédé par E.ON au gestionnaire de réseau néerlandais TenneT (dans le cadre d'un engagement pris par E.ON devant la Direction-Générale de la Concurrence au titre du contrôle des concentration certes, mais il semble que l'opérateur allemand l'ait finalement accepté de bonne grâce), et Vatenfall Europe Transmission, gestionnaire de réseau de l'Allemagne de l'Est et de la région de Hambourg, est également sur le point d'être cédé.

¹⁴ Le cas du gaz est plus complexe, et l'on a longtemps cru que tout compromis global sur le 3^{ème} paquet excluait le gaz de la séparation patrimoniale au contraire de l'électricité. Au sein du Parlement européen, cette solution trouvait de nombreux soutiens (rapport Vida-Quadras précité). En effet, la majeure partie des gaziers européens n'étant pas producteurs directs, les amputer de l'activité de gestion des réseaux (les gazoducs) les aurait significativement affaiblis, notamment dans une perspective de concurrence avec des opérateurs intégrés localisés dans des pays tiers comme Gazprom.

une optique de renouvellement des installations, concurrence rendue synonyme de diminution des prix).

2. Une première rupture : l'émergence du défi climatique

Le nouveau paradigme climatique

Au cours des années 2000, la lutte contre le réchauffement climatique s'est progressivement imposée comme une politique crédible, portée à une place importante dans l'agenda européen. Faisant sien le diagnostic selon lequel le modèle énergétique de développement des sociétés industrielles n'apparaissait ni généralisable à l'ensemble de la planète (du fait de l'insuffisance des ressources énergétiques), ni soutenable à long (voire moyen) terme (du fait de l'influence des émissions de gaz à effet de serre sur le climat), l'Union a progressivement pris une place de leader dans les négociations climatiques à l'échelle internationale. L'échec du sommet de Copenhague ne remettra probablement pas en question l'engagement européen à mettre en œuvre une réduction importante des émissions de gaz à effet de serre, même si les ambitions à court terme sont quelques peu réduites.

Ces engagements européens ne sont plus confinés aux discours, et prennent progressivement une forme concrète et légalement contraignante dans la déclinaison des politiques publiques menées à l'échelle européenne et dans chaque Etat membre. Signataire du protocole de Kyoto, la Communauté européenne a lancé dès 2005 son propre marché de quotas d'émissions négociables (EU-ETS pour *European Emission Trading Scheme*)¹⁵. La Communauté a adopté lors du Conseil européen de mars 2007 une « feuille de route » claire au travers de l'objectif dit des « 20-20-20 en 2020 » : diminuer de 20 % ses émissions de gaz à effet de serre, accroître l'efficacité énergétique de 20 %, porter la part des énergies renouvelables à hauteur de 20 % dans la consommation d'énergie, et tout cela d'ici à 2020. Ces objectifs sont déclinés et rendus légalement contraignants dans le « paquet énergie climat » voté en décembre 2008 (témoin de l'ordre des priorités, la présidence française de l'Union a préféré boucler ce dernier, qui avait été présenté par la Commission en janvier 2008, plutôt que le « 3^{ème} paquet énergie » présenté par la Commission en janvier 2007 et qui semblait également « mûr » mais qui paraissait soudain moins intéressant politiquement). Le « paquet énergie climat » consiste en un ensemble de textes (directives, règlements, décisions) prolongeant le système du marché des permis négociables pour la période postérieure à Kyoto (à partir de 2013) en fixant les objectifs nationaux de diminution des émissions et

¹⁵ Celui-ci, applicable aux industries fortement consommatrices (40 à 50 % des émissions européennes), a ainsi été mise en œuvre en préalable à l'application du protocole de Kyoto proprement dit, qui oblige l'Union à observer sur la période 2008-2012 une baisse de 8 % de ses émissions par rapport aux niveau de 1990.

les modalités d'attribution initiale des quotas¹⁶ (il s'agit donc d'un engagement unilatéral de l'Union en l'absence de garantie sur le régime climatique international qui ressortira des négociations en cours), d'une communication sur l'efficacité énergétique¹⁷, et d'une directive dite « énergies renouvelables »¹⁸ prévoyant des objectifs nationaux de parts de production d'origine renouvelable dans la consommation énergétique totale en 2020 et diverses mesures pour favoriser l'insertion des énergies renouvelables dans le système électrique européen (dans la mesure où c'est bien au niveau de la production d'électricité, et non pas sur l'utilisation directe des autres énergies primaires, que doit porter l'effort).

Cet effort n'est conçu que comme une première étape. L'Union travaille actuellement sur un accroissement de l'ambition des objectifs environnementaux (peut-être encouragé par le pessimisme croissant des prévisions du GIEC) : en préalable au sommet de Copenhague, le Conseil européen d'octobre 2009 a adopté une position commune adoptant l'objectif de 2 °C comme limite d'augmentation acceptable de la température, appelant à une réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre de 50 % d'ici 2050, c'est à dire une diminution pour les pays développés de l'ordre de 80 à 95 % des émissions d'ici 2050 par rapport aux niveaux en vigueur en 1990 (et se déclarant prêts à participer à l'effort international de financement de l'aide aux pays en développement). Il a enfin réitéré son offre unilatérale d'engagement à une décroissance des émissions de 30 % d'ici 2030 en cas d'accord international sur le régime de lutte contre le réchauffement climatique postérieur à 2012.

Impacts sur les objectifs de la politique énergétique

La législation environnementale de premier ordre dont se dote progressivement l'Union n'est pas sans entraîner de profondes conséquences sur la politique énergétique proprement dite. La mise en œuvre de l'objectif des « 20-20-20 » occasionnera une mutation très importante du paysage électrique (atteindre 20 % d'énergies renouvelables dans le bilan primaire implique au moins 30 % dans la production européenne d'électricité), avec comme première conséquence un très fort besoin d'investissement dans l'industrie électrique dans les 20 ans à venir. Cette première conséquence aurait tort d'être sous-estimée : elle constitue un renversement de perspective par rapport à

¹⁶ Décision n° 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009

¹⁷ La Commission a présenté, en novembre 2008, une communication « Efficacité énergétique : atteindre l'objectif des 20 % » dans laquelle elle propose des mesures concernant l'efficacité énergétique : refonte de la directive sur la performance énergétique des bâtiments, révision de la directive sur l'étiquetage énergétique, proposition de directive établissant un système d'étiquetage pour les pneumatiques, décision de la Commission établissant des lignes directrices sur le calcul du volume d'électricité provenant de la cogénération, communication sur la cogénération.

¹⁸ Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables fixe des objectifs nationaux contraignants concernant la part des énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie et la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie pour les transports. Pour la France, la part d'énergies renouvelables dans la consommation totale d'énergie en 2020 doit s'élever à 23%.

l'hypothèse de maturité de l'industrie qui était souvent considérée comme acquise il y a dix ans. L'Agence internationale de l'énergie chiffre ces investissements nécessaires à 2 500 milliards de \$ pour l'Europe d'ici 2030 dans son scénario de référence (qui prend en compte toutes les politiques déjà actées – donc y compris les « 20-20-20 » européens)¹⁹, et à presque 4 000 milliards de \$ ce besoin dans son « scénario 450 » qui décrit les efforts nécessaires à une stabilisation des émissions dans une « zone soutenable » où l'élévation de la température aurait 50 % de chances d'être inférieure à 2 °C (soit l'objectif fait sien par le Conseil européen)²⁰. L'enjeu ne consistera pas uniquement à remplacer les centrales en fin de vie dans un contexte de demande molle, mais bien de révolutionner de manière complète la façon dont l'électricité est produite en Europe pour la rendre totalement non-émettrice de gaz à effet de serre le plus rapidement possible (la production d'électricité peut être « verdie » plus rapidement que d'autres secteurs – notamment les transports et l'agriculture) en remplaçant toutes les sources émettrices (à base de fioul, charbon, ou gaz) par des énergies renouvelables (hydraulique, éolien, biomasse, photovoltaïque et thermique solaire, énergies marines), l'énergie nucléaire, ou bien en mettant en œuvre des mécanismes de captation et séquestration des émissions (notamment pour les centrales fonctionnant au charbon – la seule ressource dont l'Europe soit dotée en abondance). Les efforts d'économie d'énergie – qui font partie intégrante du bouquet de mesures à mettre en place – sont d'ailleurs susceptibles d'entraîner des transferts d'usage vers l'électricité (émergence du véhicule électrique, généralisation des pompes à chaleur, etc.) et d'en augmenter la demande. Bref, l'ampleur de la tâche est colossale.

Mais les investissements seront également nécessaires – on l'oublie souvent – dans le transport et la distribution d'électricité. Le développement des énergies renouvelables et de sources de production décentralisée ne signera pas la disparition des grands réseaux, au contraire ; demain, il faudra probablement toujours acheminer de l'électricité produite loin des grands centres de consommation (par exemple, par des champs d'éoliennes off-shore en mer du Nord, ou par des batteries de panneaux solaires installés dans le Sahara) vers les consommateurs. Les réseaux actuels, construits en parallèle aux parcs de production thermiques, devront être largement reconfigurés pour pourvoir à ce besoin²¹ : là aussi, les investissements sont à l'ordre du jour, et

¹⁹ Source : *World Energy Outlook 2009* de l'agence internationale de l'énergie (AIE).

²⁰ Source : idem. Le « scénario 450 » de l'AIE comprend l'ensemble des efforts à accomplir pour viser un niveau d'émission compatible avec une stabilisation de la concentration des gaz à effet de serre dans l'atmosphère à une valeur de l'ordre de 450 ppm CO₂-eq. Même si cela doit être nécessairement pris avec une grande prudence, cette valeur apparaît, vu de janvier 2010 et selon des sources scientifiques concordantes telles que reprises dans les travaux du Groupe International d'Etudes sur le Climat (GIEC), de nature à limiter à 50 % la probabilité d'une augmentation de la température supérieure à 2°C – c'est-à-dire un niveau qui pourrait s'avérer soutenable à terme. Le surcroît d'investissement analysé par l'AIE ne concerne que la production d'électricité (investissements en production depuis les sources renouvelables, dans le nucléaire, et dans les technologies de captation et séquestration du carbone).

²¹ Voir le premier plan à 10 ans de développement du réseau pour l'ensemble de la Communauté (*ten-year network development plan*) publié par ENTSO-E au titre des nouvelles dispositions du 3^{ème} paquet (en consultation publique à partir du 1^{er} mars 2010)

augmentent à proportion des objectifs de diminution des émissions annoncés par les Etats. C'est d'ailleurs peut-être la véritable consistance du plan de relance de l'administration Obama consacré à la promotion des « réseaux intelligents » : les *Smart Grids* sont une étiquette moderne sous laquelle se déploie un programme assez classique de reprise des investissements publics dans des réseaux électriques devenus souvent obsolètes aux Etats-Unis.

L'autre conséquence, c'est que l'urgence environnementale justifie politiquement l'idée d'une énergie chère. Envolée du prix du baril sur marché du pétrole, institution d'un système d'échange de quotas d'émissions en application du protocole de Kyoto, mise en place d'une taxe carbone, augmentation prévisible des tarifs d'accès au réseau pour financer leur renouvellement : un faisceau d'éléments concordants vient construire peu à peu, à destination du public, l'image d'une énergie chère, mais vertueusement chère, de nature à dissuader le gaspillage d'énergie et à promouvoir la sobriété énergétique, dans une logique de « pollueur-payeur » désormais (en théorie) mieux acceptée.

Deux des grandes idées des années 1990 sur la libéralisation se voient donc retournées dans les années 2000. 1) La libéralisation devait-elle s'inscrire dans une dynamique de renouvellement progressif des moyens de production ? Elle doit maintenant permettre une révolution, et une révolution immédiate, dans le parc de production européen pour atteindre une sobriété totale en matière d'émissions de CO₂. 2) La libéralisation devait-elle faire baisser les prix ? Dans un contexte d'énergie chère, elle doit afficher un prix conforme aux coûts réels de production, d'acheminement et de fourniture de l'énergie, donnant une indication sur la rareté de la ressource servant de base aux décisions de production et de consommation des agents économiques. Paradoxalement, il s'agit d'une grande chance pour la libéralisation : plutôt que de devoir remplir une promesse impossible à tenir (si elle est couronnée de succès, la libéralisation peut accroître l'efficacité du processus productif, révéler la rareté des ressources, et mieux orienter les investissements ; cela ne signifie pas forcément une diminution des prix pour le consommateur), elle doit permettre une révolution verte. Bien évidemment, le motif environnemental n'a pas encore pris entièrement le pas sur les anciennes promesses, et la perspective d'une hausse des prix de l'énergie est toujours politiquement sensible, à la fois pour les entreprises (qui utiliseront la menace d'une délocalisation) et les foyers (la permanence – ou la résurgence – d'un thème de « pauvreté énergétique » dans l'Union est là pour nous le rappeler). Mais la motivation environnementale devient chaque jour plus prégnante : la politique énergétique

européenne devrait *in fine* être jugée sur sa capacité à atteindre les « 20-20-20 », et demain les « 30-30-30 » ou les « 75-50-50 »²².

Politique environnementale et compétitivité

La politique environnementale, en gagnant en importance depuis la fin des années 1990 et au cours de la première décennie du XXIème siècle, aboutit à redéfinir les objectifs assignés à la libéralisation. Elle permet de conférer une seconde légitimité au marché unique : celui-ci devait éviter, en organisant la concurrence du marché de gros à l'échelle européenne, le démarrage des moyens de production les plus onéreux, c'est-à-dire réaliser une optimisation technico-économique du parc de production à l'échelle européenne plutôt qu'à l'échelle nationale, il permet désormais d'éviter le démarrage des moyens de production les plus polluants²³. Elle organise la subvention des filières énergies renouvelables (via des mécanismes de soutien direct) et doit impliquer la recomposition des réseaux énergétiques européens. Sa compatibilité avec le marché unique de l'énergie en Europe tient au fait que la diminution des émissions peut être efficacement atteinte en théorie par des mécanismes de marché grâce à des dispositifs économiques adéquats (normes environnementales, taxes sur les émissions, systèmes de quotas d'émission, d'origine, ou d'économie d'énergie).

Cette politique a néanmoins un coût qui, en l'absence de régime international de lutte contre le réchauffement climatique s'approchant des standards européens, est susceptible d'amoinrir dans un premier temps la compétitivité des industries européennes. L'objectif ici n'est pas de prétendre, loin s'en faut, que ces coûts sont injustifiés ou qu'ils ne constituent pas une manière efficiente de gérer la contrainte carbone, mais simplement de noter qu'ils existent. Aujourd'hui, la moitié environ des investissements européens en nouvelles capacités de production d'électricité bénéficie d'un mécanisme de soutien direct (notamment le rachat à des tarifs garantis très élevés de l'énergie éolienne et solaire), et échappe déjà à une pure logique de marché²⁴. Au delà de la rhétorique, on ne peut donc nier l'existence d'un arbitrage possible à court terme entre la lutte contre le réchauffement et la compétitivité de l'industrie européenne, que la libéralisation avait l'ambition de servir en conférant au marché plutôt qu'à la puissance publique le rôle de sélectionner les « bons » investissements²⁵. Tout l'enjeu est

²² 75 et non pas 50 du fait de l'objectif de division par 4 les émissions d'ici 2050 par rapport à leur niveau actuel (objectif dit du « facteur 4 », qui est également l'objectif climatique de la France depuis 2005).

²³ Si le système de permis d'émissions fonctionne correctement, assorti d'un engagement crédible des autorités à donner un véritable prix aux émissions à hauteur des dommages générés sur l'environnement, les moyens les plus polluants seront également les plus chers

²⁴ On trouvera toutes les données relatives à l'évolution des capacités de production d'électricité installées en Europe dans le *System Adequacy Forecast* publié par la nouvelle association des gestionnaires de réseau de transport d'électricité européens ENTSO-E (<http://www.entsoe.eu/index.php?id=58>)

²⁵ Rendre les investisseurs responsables de porter le risque des investissements, et non la collectivité, était l'une des principales justifications de la libéralisation. Il est difficile de savoir si le but a été atteint.

de savoir si les coûts associés demeureront politiquement soutenables dans un contexte de croissance molle et de faible coopération internationale pour l'après-Kyoto.

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'Union²⁶ 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.

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

²⁶ Voir le rapport de Claude Mandil *Sécurité énergétique et Union européenne. Propositions pour la Présidence française*, remis au Premier Ministre en avril 2008

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'approvisionnement²⁷ 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 domaine²⁸. 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

²⁷ 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

²⁸ 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.

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 contradictoires²⁹.

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 scénario³⁰, 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

²⁹ Voir l'analyse convaincante de J.-H. Keppler, « Building a Common European Energy Policy Around a Market-Based Approach », in J. Lesourne (ed.), *The External Energy Policy of the European Union*, IFRI, 2008

³⁰ Source : *World Energy Outlook 2009* de l'agence internationale de l'énergie

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 nucléaire³¹, présomption de gâchis d'argent pour les énergies renouvelables³². 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 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*

³¹ Technologie non-émettrice de GES, le nucléaire doit encore répondre à la question de la gestion des déchets

³² 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.

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 intérieur³³. 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 énergétique³⁴ plutôt que d'engager une activité diplomatique « classique » visant à sécuriser les approvisionnements selon leur provenance³⁵.

³³ 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.

³⁴ 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 avantageuses en échange d'un droit de transit), etc.

³⁵ L'instauration d'un véritable marché mondial dans lequel les opérateurs européens seraient capables de conclure des contrats 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-G³⁶ : 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

³⁶ European Network of Transmission System Operators (E : Electricity ; G : Gas)

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 électricité³⁷ 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 perceptible. Les *Orientations politiques pour la prochaine Commission* présentées par José-Manuel Barroso le 9 septembre 2009 au Parlement européen³⁸ 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

³⁷ 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

³⁸ José Manuel Barroso, *Orientations politiques pour la prochaine Commission*
http://ec.europa.eu/commission_barroso/president/pdf/press_20090903_FR.pdf

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 »³⁹) 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 directives⁴⁰ qui confèrent aux Etats membres une certaine latitude quant à l'organisation précise du marché. Du 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 –

³⁹ Article 3, § 1 TCE avant l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne

⁴⁰ 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)

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 monopoles⁴¹ : 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 européens⁴², 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 transfrontalier⁴³ a entraîné une relative convergence des architectures de marché internes⁴⁴. 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 différentes⁴⁵, 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

⁴¹ Voir par exemple J.-M. Glachant et Y. Perez, "Institutional Economics and Network Industry Deregulation Policy", *Working Paper GRJM*, 2007

⁴² 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)

⁴³ 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

⁴⁴ 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

⁴⁵ 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

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 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 institutionnel⁴⁶, 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 électrique⁴⁷, 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)⁴⁸. 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

⁴⁶ 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.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ 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).

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 mouvement⁴⁹. 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-Unis⁵⁰, 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 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.

⁴⁹ 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.

⁵⁰ Voir P. Joskow, « Challenges for creating a comprehensive national energy policy », *MIT working paper*, 2008

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 placées 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 transfrontalières⁵¹. 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 dites⁵². 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 (*Strategic Energy Technology Plan*)⁵³, de manière à structurer les efforts européens de R&D en matière énergétique pour favoriser l'atteinte des objectifs 20-20-20. Devant

⁵¹ 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.

⁵² 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.

⁵³ 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]

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 années⁵⁴. 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'effort⁵⁵, 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

⁵⁴ 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.

⁵⁵ 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

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.

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.