

Sami ANDOURA

Chargé d'études à *Notre Europe*, responsable de la politique énergétique (interne et externe), et de la politique étrangère de l'Union européenne. Il est aussi Editeur-en-chef Adjoint de la revue *Studia Diplomatica*.

Leigh HANCHER

Professeur de Droit européen à l'Université de Tilburg. Elle est également spécialiste de droit européen et néerlandais dans le domaine des réseaux, y compris le gaz, l'électricité, les télécommunications, les transports, la poste et l'eau. Leigh est « Of Counsel » pour le Cabinet d'avocat Allen & Overy à Amsterdam.

Marc VAN DER WOUDE

Professeur de Droit de la concurrence à l'Université de Rotterdam, et exerce au Barreau de Bruxelles. Ses recherches et ses pratiques mettent l'accent sur l'énergie. Marc est également membre du Conseil de surveillance de Gasunie.

coopération, compétition, solidarité

Vers une Communauté européenne de l'énergie : un projet politique

Face aux multiples défis et contraintes énergétiques qui pèsent sur l'Europe aujourd'hui, et de façon croissante à l'horizon 2030, l'Union Européenne doit garantir à ses citoyens un accès à l'énergie à des prix abordables et stables, tout en préservant la compétitivité de son économie, et dans un même temps promouvoir le développement durable de nos sociétés.

Initié par Jacques Delors, ce rapport est le fruit des travaux menés par le Groupe de réflexion mis sur pied par *Notre Europe* en vue d'étudier la faisabilité d'une Communauté européenne de l'énergie. Ce rapport analyse tout d'abord la politique énergétique développée au niveau européen jusqu'à ce jour et évalue si ces mesures permettent de réaliser les trois objectifs clés que sont « l'accès à l'énergie à un prix abordable ; le développement durable de la production, du transport et de la consommation d'énergie; et la sécurité d'approvisionnement ». Se fondant sur la conclusion selon laquelle la politique existante est insuffisante, le rapport propose de mettre en place une véritable « Communauté européenne de l'énergie ». A ce titre, il identifie le type d'actions nécessaires pour développer cette Communauté, les éléments indispensables qu'elle doit idéalement couvrir et les instruments politiques, juridiques et institutionnels dont dispose l'UE pour la mettre en place. Le rapport examine enfin la meilleure façon pour parvenir à un tel modèle et émet plusieurs recommandations en ce sens.

www.notre-europe.eu
 e-mail : info@notre-europe.eu

Sur une proposition de Jacques DELORS

Vers une Communauté européenne de l'énergie : un projet politique

Sami ANDOURA, Leigh HANCHER et Marc VAN DER WOUDE



Sur une proposition de Jacques Delors



Vers une Communauté européenne
de l'énergie : un projet politique

ÉTUDE PAR SAMI ANDOURA, LEIGH HANCHER ET MARC VAN DER WOUDE



Sami ANDOURA

Sami Andoura est chargé d'études à *Notre Europe*, responsable de la politique énergétique (interne et externe), et de la politique étrangère de l'Union européenne. Il est aussi Editeur-en-chef Adjoint de la revue *Studia Diplomatica – The Brussels Journal for International Relations*, et Guest Lecturer dans plusieurs universités européennes, ainsi que dans le cadre de programmes internationaux de formation des diplomates ou journalistes (DG Relex, EGMONT, European Journalism Centre, etc.). Diplômé de l'Université Paris II Panthéon-Assas en droit européen des affaires (DESS) et de Paris I Panthéon-Sorbonne en droit international économique (DEA), Sami Andoura est titulaire d'un master d'études juridiques européennes (LLM) du Collège d'Europe à Bruges. Sami a précédemment exercé les fonctions de Senior Research Fellow au sein de l'Institut Royal des Relations Internationales (EGMONT, Bruxelles).



Leigh HANCHER

Professeur de Droit européen à l'Université de Tilburg et ancienne membre du Conseil scientifique pour la politique gouvernementale (WRR) jusqu'en 2008, Leigh Hancher est diplômée en Droit de l'Université de Glasgow, en Écosse, et a obtenu une maîtrise en études socio-juridiques de l'Université de Sheffield. Elle a obtenu son doctorat (*cum laude*) à l'Université de Leiden. Leigh est « *Of Counsel* » pour le Cabinet d'avocat Allen & Overy à Amsterdam. Elle est également spécialiste de droit européen et néerlandais dans le domaine des réseaux, y compris le gaz, l'électricité, les télécommunications, les transports, la poste et l'eau. Leigh écrit et donne régulièrement des conférences sur ces sujets.



Marc VAN DER WOUDE

Marc van der Woude est Professeur de Droit de la concurrence à l'Université de Rotterdam, et exerce au Barreau de Bruxelles. Ses recherches et ses pratiques mettent l'accent sur l'interaction entre la concurrence et la réglementation dans divers secteurs de l'économie, et notamment l'énergie. Marc est également membre du Conseil de surveillance de Gasunie. Marc était préalablement un fonctionnaire des Institutions européennes, et membre du Conseil de l'énergie, un organe consultatif du gouvernement néerlandais.

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « penser l'unité européenne ».

Elle souhaite contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une union plus étroite des peuples d'Europe. Elle a également pour objectif de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, Notre Europe mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de quatre thématiques :

- *Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. Notre Europe s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.*

- *La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. Notre Europe croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour renforcer la démocratie européenne.*
- *Coopération, compétition et solidarité : «La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit» sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, Notre Europe explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.*
- *Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que Notre Europe contribue à définir.*

Successivement présidée par Jacques Delors (1996-2004), Pascal Lamy (2004-05), et Tommaso Padoa-Schioppa (depuis novembre 2005), Notre Europe vise une stricte indépendance de pensée et œuvre dans le sens du bien public. C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : www.notre-europe.eu.

Remerciements

Ce rapport est le fruit des travaux menés par le Groupe de réflexion mis sur pied par *Notre Europe* en vue d'étudier la faisabilité d'une Communauté européenne de l'énergie. Co-présidé par Leigh Hancher et Marc van der Woude, le Groupe de réflexion se compose d'experts européens de haut niveau dont le rapporteur est Sami Andoura (*Notre Europe*). Les membres du Groupe de réflexion sont : Nicole Ahner (Florence School of Regulation - EU), Joachim Bitterlich (Vice-Président de *Notre Europe* – Directeur Veolia Environment), Piet Eeckhout (Professeur au King's College de Londres), Wouter Geldhof (Partner Energy Law au sein de Stibbe Brussels), Jean-Michel Glachant (Directeur de la Florence School of Regulation – EU), Jürgen Grunwald (Directeur au Service Juridique de la Commission européenne), Erling Hjelmeng (Professeur à l'Université d'Oslo), Christopher Jones (Directeur au sein de la DG TREN, Commission européenne), Karl Kellner (Conseiller principal au sein de la DG TREN, Commission européenne), Pierre Lepetit (Vice-président de *Notre Europe* – Inspecteur des Finances), Leonardo Meeus (Florence School of Regulation – EU), Sophie Méritet (Professeur à l'Université Paris Dauphine) and Michel Petite (Ancien directeur général du Service Juridique de la Commission européenne – Of Counsel - Clifford Chance Paris).

Rédigé par Leigh Hancher, Marc van der Woude et Sami Andoura, ce rapport a fait l'objet de discussions tenues dans le cadre de diverses réunions organisées à Bruxelles, Florence et Paris en 2009. Tandis que le projet de texte était distribué aux membres du Groupe de réflexion, le rapporteur se chargeait de consulter des experts extérieurs afin d'obtenir des observations préliminaires sur les propositions avancées dans le rapport. Par la suite, Jacques Delors, Président fondateur de *Notre Europe*, a présenté le projet de rapport au Conseil européen d'orientation de *Notre Europe*, composé de personnalités européennes de haut niveau (actuels et anciens ministres et chefs d'État, ambassadeurs, commissaires et députés européens, etc.). Enfin, le texte a été débattu à l'occasion de la réunion annuelle du Conseil qui s'est tenue du 6 au 7 novembre 2009 à Paris.

Le projet de texte a bénéficié des contributions écrites de Pascal Lamy, Président d'honneur de *Notre Europe* et de différents membres du Conseil d'administration de *Notre Europe*, dont Jerzy Buzek, Sophie-Caroline De Margerie, Philippe De Schoutheete, Renaud Dehousse, Eneko Landaburu, Riccardo Perrisich, Julian Priestley, Gaëtane Ricard-Nihoul et Christian Stoffaës.

Laura Bellvert et Csilla Végh (*Notre Europe*) ont également apporté leur soutien et leur contribution au rapport.

Les membres du Groupe de réflexion et du Conseil européen d'orientation ont émis un vaste éventail d'opinions qui ne sont pas toutes reflétées dans le texte. Les membres du Groupe de réflexion n'adhèrent pas nécessairement à l'ensemble des analyses et des propositions présentées dans le texte final. Marc van der Woude, Leigh Hancher et Sami Andoura remercient tous les participants pour leurs précieuses contributions, mais assument l'entière responsabilité du contenu du présent document.

MARC VAN DER WOUDE, LEIGH HANCHER & SAMI ANDOURA

Pour une Communauté européenne de l'énergie Par Jacques DELORS

- I -

L'Europe doit faire face à plusieurs défis de grande ampleur. Une crise énergétique : l'homme consomme plus de ressources que la nature ne peut en donner. Une crise environnementale : le réchauffement climatique implique un changement radical de nos modes de production et de consommation d'énergie. Une crise économique et financière enfin, qui limite nos capacités à trouver rapidement des solutions.

Mais ces crises sont aussi des occasions à saisir : le développement de sources d'énergie alternatives durables et de technologies « vertes » est la clé de la nouvelle révolution industrielle qui nous aidera à sortir de la crise économique. L'Europe entend-elle être un des acteurs de la prochaine révolution industrielle, fondée sur le développement durable et les nouvelles technologies, ou se résigne-t-elle par avance à subir les choix des autres ?

- II -

L'Europe a besoin d'une politique énergétique commune afin de garantir à ses citoyens un accès à l'énergie à des prix raisonnables et stables; de préserver la compétitivité de son industrie; d'assurer le développement durable et la transition vers une société faiblement émettrice de carbone; et de garantir à l'ensemble des Européens, où qu'ils se trouvent, leur sécurité d'approvisionnement en ressources énergétiques.

Malgré une augmentation spectaculaire de l'activité réglementaire destinée à créer un vaste marché européen de l'énergie et à lutter contre le changement climatique, l'Union Européenne éprouve des difficultés récurrentes dans la mise en place d'une politique commune de l'énergie. En outre, les solutions nationales isolées, pour les grands comme les petits États, montrent leurs limites, et augmentent d'autant plus le risque de réponses divergentes, voire conflictuelles, aux défis posés.

- III -

Afin de surmonter les multiples facteurs de blocages, et les doutes quant à la capacité actuelle de l'Union et de ses États membres de relever ensemble ces défis, une nouvelle approche doit être mise en chantier, visant un niveau plus avancé d'intégration et de solidarité.

Parce que les questions énergétiques ont leurs spécificités propres, qui ne se limitent pas à leur dimension environnementale ou au seul processus de libéralisation des marchés, elles réclament des règles particulières et une approche globale, intégrant les volets économique, politique et stratégique.

- IV -

Afin de mettre en place un espace de régulation énergétique cohérent et intégré à l'échelle européenne, plusieurs mesures apparaissent nécessaires. Le processus de libéralisation des marchés doit reposer sur un réseau énergétique adéquat, renouvelé et de dimension européenne. Des mécanismes de prix doivent pouvoir corriger le marché lorsque celui-ci n'est plus capable de donner un prix de l'énergie socialement acceptable, tout en permettant aux opérateurs privés de réaliser les investissements nécessaires dans le réseau.

La diversification du bouquet énergétique européen doit être soutenue en stimulant davantage la recherche et le développement de nouvelles technologies vertes peu polluantes et l'utilisation de sources énergétiques renouvelables. Ces technologies requièrent des investissements de grande envergure pour leur production, comme pour le transport de ces énergies nouvelles. Cela implique que l'Union dispose de ressources financières indépendantes et autonomes, et donc du pouvoir de lever des impôts sur certains biens et certains types de production, afin de financer des actions d'intérêt commun.

L'Union Européenne doit aussi être capable d'agir comme un seul sujet face à ses partenaires extérieurs, pays producteurs ou de transit afin de s'assurer qu'aucun pays tiers ne puisse réduire de façon ciblée ses fournitures en énergie. Cela implique de pouvoir mettre en commun les capacités d'approvisionnement adéquates. Enfin, en cas de crise énergétique de grande ampleur, des réserves stratégiques communes doivent être disponibles, et réparties sur tout le territoire européen dans un esprit de solidarité.

- V -

Plusieurs options s'offrent à l'Europe afin de répondre à ces besoins essentiels. La plus radicale, mais aussi la plus prometteuse, est celle d'une Communauté européenne de l'énergie avec ses règles et son fonctionnement propres à la dimension énergétique.

Après le difficile exercice de révision des traités, il est cependant possible que tous les États de l'Union ne soient pas prêts à s'engager dans cette voie dès à présent. Dans ce cas, les États qui le souhaitent doivent pouvoir aller de l'avant. Cette approche n'est pas nouvelle ; elle a déjà par le passé permis des avancées majeures, comme l'Espace Schengen ou encore la monnaie unique.

- VI -

Une telle politique énergétique commune ne se fera pas d'un seul coup, et il faudra prendre le temps nécessaire pour les discussions indispensables. Mais l'Europe ne peut s'offrir le luxe d'attendre indéfiniment. C'est pourquoi, si possible, et de préférence dans le cadre de la coopération renforcée au sens de l'article 20 TUE, certains éléments essentiels d'une politique commune de l'énergie cohérente et efficace, doivent être développés dès maintenant.

Parmi ces éléments, il s'agit en priorité, pour ceux qui le souhaitent, de :

- mettre en place des instruments économiques ambitieux pour le financement de projets communs de recherche et développement pour les énergies alternatives ;
- approfondir et structurer la coopération autour de la mise en place de véritables réseaux énergétiques de dimension européenne ;
- constituer des groupements d'achat du gaz et du pétrole afin de faciliter les approvisionnements auprès de fournisseurs étrangers, et ainsi donner dans ce domaine force et cohérence à la politique extérieure de l'Union européenne.

Ces différentes dispositions, d'apparence technique et limitée, permettront néanmoins un changement décisif, ouvrant la voie à plus de coopération et de solidarité dans le domaine de l'énergie.

* *
*

En 1951, six États européens décidaient de mettre leurs intérêts en commun dans deux secteurs clés de l'économie afin de créer une Communauté qui remplacerait le conflit par la coopération et l'animosité par la prospérité. L'énergie était l'un de ces secteurs. Près de soixante ans plus tard, l'énergie demeure certes une priorité politique et économique majeure, mais les règles qui garantissaient jadis un accès équitable aux ressources communes n'existent plus. Pourquoi ne pas les réinventer, ensemble, et à la hauteur des nouveaux défis que l'Europe doit affronter. Il s'agira avant tout de répondre aux préoccupations de nos concitoyens, qui appellent de leurs vœux ce projet politique commun dans le domaine de l'énergie. Les formules vagues ou les proclamations sans lendemain ne suffiront pas, si l'Europe veut que ses citoyens continuent de croire en son idéal.

A l'appui de cette déclaration, et pour un exposé plus approfondi des motifs, *Notre Europe* a établi avec un groupe d'expert, le rapport ci-joint, finalisé par Marc van der Woude, Leigh Hancker (co-présidents), et Sami Andoura (rapporteur).

Jacques Delors

Guide de Lecture

INTRODUCTION – UNE PROPOSITION POUR DE NOUVELLES AMBITIONS

PARTIE I – LE DÉVELOPPEMENT LABORIEUX D’UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE

PARTIE II – VERS UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L’ÉNERGIE

CONCLUSION – UN PROJET COMMUN POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS COMMUNS

La Partie I de ce rapport analyse le développement de la politique énergétique européenne et dans quelle mesure celle-ci permet de réaliser ses trois grands objectifs. Chaque section se conclut par une évaluation.

Le lecteur avisé peut directement consulter la proposition politique de créer une Communauté européenne de l’énergie, développée dans la Partie II du rapport.

Les différentes Annexes à ce rapport (‘EU Energy Facts and Figures’, ‘Handout of relevant Legal Texts and Articles’, etc.) peuvent être téléchargées sur le site de *Notre Europe* à l’adresse suivante: <http://www.notre-europe.eu>.

Résumé

INTRODUCTION

En 1951, lorsque six États européens décidèrent de placer leurs intérêts en commun dans deux secteurs clés de l'économie afin de créer une Communauté, l'objectif était de remplacer le conflit par la coopération et l'animosité par la prospérité. L'énergie était l'un de ces secteurs. Près de soixante ans plus tard, l'énergie demeure certes une priorité politique et économique majeure, mais les règles qui garantissaient jadis un accès équitable aux ressources communes n'existent plus. Malgré une augmentation spectaculaire de l'activité réglementaire, l'Europe a perdu sa capacité à mener une politique véritablement commune couvrant les trois objectifs clés de la politique énergétique actuelle : l'accès à l'énergie à un prix abordable et stable, le développement durable de la production, du transport et de la consommation d'énergie, et la sécurité d'approvisionnement.

Ces objectifs ne sont pas nécessairement incompatibles, à condition toutefois de trouver le juste équilibre et de canaliser efficacement l'innovation technologique. La complexité de cette mission est exacerbée par les diverses crises que doivent aujourd'hui affronter nos sociétés. Croire que ces défis peuvent être surmontés individuellement au niveau des États ou considérer que de vagues structures de coopération suffiront pour prendre des décisions difficiles est non

seulement illusoire, mais aussi dangereux. La crise climatique exige de nouvelles priorités et réduit les options envisageables. Des choix doivent être faits. Des initiatives alternatives sont nécessaires et requièrent une capacité de prise de décision pour l'adoption de mesures difficiles mais non moins inévitables. Si les responsables européens veulent s'attaquer aux nouveaux défis collectivement, ils doivent s'assurer que la politique énergétique européenne offre les outils leur permettant de prendre les décisions nécessaires pour faire ces choix politiques difficiles et de s'adapter aux changements.

Le but de ce rapport est d'examiner si la politique énergétique européenne actuelle est capable de poursuivre ses trois objectifs de façon cohérente et crédible, et ensuite de déterminer le cadre institutionnel nécessaire pour une politique européenne plus approfondie en matière énergétique. Ce rapport dresse le bilan des politiques développées jusqu'à présent à l'échelle européenne et met en exergue les différentes lacunes, concluant que l'Europe ne dispose pas des outils nécessaires à la mise en œuvre d'une politique énergétique commune.

Se fondant sur cette conclusion, la Partie II avance une proposition politique visant à la création d'une Communauté européenne de l'énergie. Le rapport passe en revue les options envisageables pour la réalisation de ce modèle et formule diverses recommandations, concluant que la solution la plus optimale passe par l'élaboration d'un nouveau traité dans le cadre des structures communautaires existantes.

PARTIE I – LE DÉVELOPPEMENT FASTIDIEUX D'UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE

1. La position de l'énergie dans les traités européens

L'énergie est au cœur de l'intégration européenne, et ce depuis le début du processus et l'adoption des Traités CECA et Euratom. Ces deux traités restent à ce jour uniques en leur genre dans la mesure où ils encadraient une politique commune dotée d'outils spécifiques à l'énergie, fondés sur la délégation de

pouvoirs supranationaux exclusifs à une autorité centrale. Les traités ultérieurs – le Traité CEE et les traités modificatifs successifs (Acte unique européen, Maastricht, Amsterdam et Nice) – n'ont pas offert de base juridique globale à l'UE permettant d'aborder la question de l'énergie. Avec l'expiration du Traité CECA en 2002, le Traité Euratom demeure la seule base juridique d'une véritable politique énergétique commune, mais il ne couvre que le secteur nucléaire. Dans le cadre général du Traité CE, les mesures relevant de la politique énergétique devaient nécessairement reposer sur des dispositions générales du Traité – soumises au principe de subsidiarité – et sur les règles encadrant le fonctionnement du marché intérieur.

L'insertion d'un titre consacré à l'énergie dans le Traité de Lisbonne ne change pas fondamentalement la donne. Le texte final de ce nouveau titre est le fruit d'un compromis soigneusement tissé entre, d'une part, la souveraineté nationale sur les ressources naturelles et les questions de fiscalité de l'énergie, et, de l'autre, la compétence partagée de l'Union.

2. Genèse de la politique énergétique européenne

Bien qu'il ait fallu attendre 2009 pour voir l'intégration d'un titre spécifiquement consacré à l'énergie dans le Traité, l'Union a néanmoins pris différentes initiatives, en commençant, à l'occasion des crises pétrolières, par des mesures somme toute modestes de préservation des stocks. Par la suite, au milieu des années 1990 plusieurs directives encadrant la création des marchés intérieurs du gaz et de l'électricité ont été adoptées. Le premier train de mesures de libéralisation adoptées en 1996 et 1998 fut complété par une autre série de mesures en 2003. La Commission a ultérieurement soumis cette libéralisation à une vaste enquête sectorielle et proposé un troisième paquet relatif au marché intérieur de l'énergie, adopté par le Conseil et le Parlement en 2009 et qui offre un nouveau cadre réglementaire pour la promotion des marchés énergétiques.

3. Les objectifs ont-ils été réalisés ? Évaluation et questions en suspens

Cette prédilection marquée en faveur du marché intérieur explique en partie l'absence de politique énergétique d'ensemble. L'objectif de compétitivité et d'accès à l'énergie à un prix abordable est pour l'essentiel laissé au processus de libéralisation du marché, qui semble pratiquement considéré comme une fin en soi. Cette démarche peut avoir des répercussions négatives, tant pour les consommateurs d'énergie que pour les producteurs et les fournisseurs, qui préféreront peut-être la stabilité des prix à long terme par rapport à une volatilité à court terme. De plus, les mesures actuelles ne considèrent pas l'objectif de développement durable comme une thématique spécifique à l'énergie. L'accès durable à l'énergie est envisagé sous un angle strictement environnemental, axé sur la lutte contre le changement climatique. Par exemple, le système d'échange de quotas d'émission de carbone est pour l'essentiel un objectif de politique environnementale et n'a pas vocation à garantir un accès à long terme aux ressources énergétiques. Enfin, l'Union n'a jusqu'à présent qu'à peine effleuré l'objectif de sécurité d'approvisionnement. Les mesures se limitent en effet à la coordination des stocks et au fonctionnement technique des réseaux.

Outre ces lacunes de nature conceptuelle, la réglementation et la politique énergétiques actuellement en vigueur en Europe souffrent de carences structurelles :

- **Premièrement, le respect des règles relatives au marché intérieur est insuffisant.** Les États membres sont aujourd'hui contraints de mettre en œuvre le troisième paquet énergétique, alors que la plupart d'entre eux n'ont pas encore correctement mis en œuvre les deux paquets précédents.
- **Ensuite, les outils politiques dont dispose l'Europe sont incomplets.** L'UE n'est pas habilitée à établir des lignes directrices concernant les activités de recherche et développement et l'investissement dans les réseaux. Elle ne dispose par ailleurs d'aucune compétence fiscale qui lui permettrait de décourager certaines activités hautement consommatrices d'énergie et de financer d'autres options plus efficaces et durables. Pour l'essentiel, les grandes questions politiques, telles que l'orientation générale du secteur énergétique européen ou la sécurité d'approvisionnement, sont traitées par le biais de déclarations politiques ou d'analyses (comme les

analyses stratégiques de la politique énergétique européenne – SEER), sans pour autant se traduire en règles contraignantes.

- **Troisièmement, la dimension externe fait encore et toujours défaut dans la politique énergétique européenne.** Bien que le Traité de Lisbonne améliore la représentation extérieure de l'Union, cette dernière est absente de la scène internationale sur les questions d'énergie. Au sein des organisations internationales, elle n'est représentée que de manière minimale, voire pas du tout. Sa croyance inébranlable envers le pouvoir curateur des forces du marché (intérieur) n'est pas nécessairement partagée par les grands acteurs, qu'ils se trouvent du côté de l'offre (comme la Russie, l'Iran ou le Venezuela) ou de la demande (Chine et Inde, par ex.). En outre, l'Union n'a aucune influence de poids sur les questions stratégiques liées à ses importations énergétiques. L'Europe est une cible facile pour les pays tiers fournisseurs qui chercheraient à profiter au mieux des divisions entre États membres. Dans l'ensemble, l'Union européenne souffre d'un manque de crédibilité sur la scène internationale. Enfin, l'absence de politique énergétique commune constitue un obstacle à la mise en place d'une véritable politique étrangère commune.

D'autres facteurs participent à l'absence d'une politique énergétique efficace et, partant, aux faiblesses structurelles de l'UE et de ses États membres dans ce domaine. Parmi ceux-ci, l'un des plus importants touche aux États membres eux-mêmes. Chaque État considère l'énergie comme un enjeu stratégique et entend conserver sa souveraineté sur les ressources énergétiques et préserver la préférence nationale. Les États membres privilégient également une approche intergouvernementale dans le cadre des organismes internationaux tels que l'Agence internationale de l'énergie (AIE), plutôt que l'approche collective dans le cadre des institutions communautaires. Si les États membres ont bien entendu raison de considérer l'énergie comme un enjeu stratégique, ils ont tort de penser que des approches nationales isolées, distinctes et/ou divergentes leur permettront de réaliser ces objectifs stratégiques.

Conclusion : Une politique énergétique européenne fragmentée

La Partie I du rapport tire trois conclusions majeures de l'analyse de la politique énergétique européenne actuelle :

- **Premièrement, la politique énergétique actuelle manque de cohérence.** Elle repose sur des mesures pour l'essentiel considérées comme accessoires d'autres mesures politiques, et elle est encore et toujours incapable de poursuivre des objectifs de politique énergétique en tant que tels. Les mesures spécifiques aux questions énergétiques sont à cet égard bien souvent traitées comme des dérogations aux règles du marché intérieur plutôt que comme des règles propres. La mise en œuvre de la politique énergétique européenne est répartie sur d'autres domaines politiques et partagée avec les États membres. L'expérience a montré à l'Europe que les États membres ont par le passé toujours jalousement défendu leur souveraineté sur les ressources énergétiques, leur droit à établir leurs propres normes de protection de l'environnement et leur droit à mener comme bon leur semble leurs relations avec les entreprises et les gouvernements des pays fournisseurs de pétrole et de gaz.
- **Ensuite, l'Europe et ses institutions n'ont pas la capacité de développer une véritable politique énergétique.** Le processus décisionnel est lent et complexe, et devrait le rester malgré l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne. La plupart des politiques nécessitent une mise en œuvre à l'échelon national et les États membres ne prennent pas les mesures qui s'imposent ou le font de manière divergente. L'Union n'est pas compétente pour directement orienter les activités de recherche et développement ou les investissements nécessaires.
- **Enfin, la politique énergétique actuelle de l'Europe manque de crédibilité et de légitimité.** L'un des points faibles porte sur le respect de leurs obligations par les États membres et les grands acteurs privés. En outre, cette politique est incohérente en ce sens qu'elle se fie aux forces du marché tout en ne parvenant pas à effacer une certaine méfiance à l'égard de ces mêmes forces. Les mesures de libéralisation s'accompagnent en effet de règles complexes destinées à assurer la supervision du marché et à garantir la protection des consommateurs. Enfin, il n'existe pas de consensus entre les principales parties impliquées. La politique

actuelle est imposée aux acteurs du marché sans nécessairement qu'ils ne la soutiennent.

En conclusion, les avancées enregistrées au cours de la précédente décennie ont été marquées par la fragmentation. Le fait que cette fragmentation ait atteint un tel niveau d'institutionnalisation est préoccupant dans une perspective à long terme et pourrait faire obstacle à la création et à la mise en œuvre d'une politique solide susceptible d'ouvrir la voie à la transition de l'Union européenne (et de ses voisins) vers une économie peu ou pas émettrice de carbone d'ici 2050.

L'Union européenne ne dispose pas des outils de politique nécessaires pour mener une politique énergétique commune, et apporter une réponse concrète aux crises énergétiques croissantes auxquelles tous les pays doivent désormais faire face. Ce handicap porte également préjudice à la capacité de l'Union à répondre aux diverses crises, financières et du changement climatique, ainsi qu'à sa capacité à saisir les opportunités que créent précisément ces crises. La réponse aux menaces nées des crises énergétique, économique et environnementale nécessitera assurément des percées technologiques importantes. Faute de politique commune efficace, l'Union européenne risque de rester fortement dépendante des sources d'énergie importées et/ou des technologies étrangères.

PARTIE II - VERS UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

Aujourd'hui, certaines voix s'élèvent et plaident en faveur d'une politique plus ambitieuse. Il est urgent d'agir si l'on entend relever les défis soulevés par les crises énergétique et climatique, y compris la dépendance extérieure, et garantir la transition vers une économie européenne faiblement émettrice de carbone. De tels efforts doivent être consentis de manière collective, à l'échelon européen, et être orientés spécifiquement sur l'enjeu énergétique.

1. La nécessité de privilégier l'action commune

Si les Européens entendent contrôler leur propre destinée, comme ils l'ont fait en 1951, ils se doivent de resserrer les rangs pour relever le défi énergétique. L'action collective est avant tout une **obligation objective** : aucun État membre ne dispose des ressources nécessaires pour relever les défis seul. Les programmes de recherche à grande échelle impliquent par la force des choses des efforts internationaux collectifs.

Ensuite, la nécessité d'apporter une réponse commune est également une **obligation légale**. Si les États membres souhaitent maintenir le niveau d'intégration actuel, ils doivent mettre en place une politique commune compatible avec les règles du marché intérieur. La politique énergétique ne peut être déconnectée du marché intérieur européen : les réglementations nationales divergentes, les préférences nationales en faveur de certaines ressources et la concurrence entre les régimes de subventions sont autant de facteurs qui menacent les fondements mêmes du marché intérieur, garant de la prospérité européenne.

Troisièmement, il existe également une **obligation normative** en faveur d'une politique énergétique commune. Le Traité sur l'Union européenne va au delà de la seule dimension économique : il encourage également la cohésion et la solidarité entre États membres. A quoi bon former une Union si cette solidarité ne s'exprime pas sur un bien aussi indispensable que l'accès à l'énergie ?

Il ressort de ce qui précède que la quatrième **obligation est de nature politique** et porte sur la capacité de l'UE à se faire entendre sur la scène internationale. Tant qu'elle ne sera pas représentée de manière unique au sein des instances internationales ou dans le cadre de ses relations avec des fournisseurs étrangers, son poids demeurera insignifiant. Croire que l'échelon national est adapté aux enjeux internationaux est non seulement erroné, mais aussi dangereux.

2. La nécessité d'une action spécifique à l'énergie

Pour garantir l'efficacité d'une politique énergétique commune ambitieuse, son contenu doit être spécifiquement axé sur les questions énergétiques. L'énergie n'est pas une marchandise comme les autres et soulève des enjeux complexes à bien des égards. L'énergie est indispensable aux activités humaines et industrielles, quelles qu'elles soient. La demande est inélastique et l'offre nécessite bien souvent de consentir d'importants investissements. De plus, le transport et la transmission d'énergie par réseau ne cessent de se développer. La construction et le fonctionnement de ces infrastructures soulèvent des questions techniques, financières et réglementaires. Enfin, les sources d'énergie et les technologies évoluent avec le temps. Toute politique énergétique commune se doit aussi d'être flexible pour s'adapter à l'évolution des circonstances.

La réponse collective à ces enjeux spécifiques au domaine de l'énergie doit être efficace. Une politique énergétique commune ne peut se contenter de réagir de manière passive aux forces du marché; elle doit être habilitée à prendre les décisions qui s'imposent en matière de recherche et développement. Elle ne peut pas non plus se limiter à un chapelet d'engagements vagues que les États membres choisissent de respecter ou non; elle doit être contraignante. Cela signifie également qu'une telle politique ne peut être tributaire des contributions financières nationales et qu'elle doit disposer de ressources propres. Enfin, et c'est peut-être le point le plus important, la politique énergétique ne sera efficace que si elle jouit d'une légitimité démocratique et du soutien de tous les acteurs concernés. La démocratie, l'implication de la société civile et de l'État de droit doivent être les pierres angulaires de cette nouvelle politique.

3. Le contenu d'une politique commune de l'énergie: éléments essentiels

Les objectifs doivent être ambitieux, tant en termes de contenu que de procédure. Afin que la politique énergétique soit suffisamment forte pour poursuivre une stratégie à long terme et relever les défis qui se posent à l'Europe, elle doit couvrir un vaste éventail de mesures, parmi lesquelles figurent au moins les points suivants :

- un **marché intérieur de l'énergie fiable**, qui soit performant et concurrentiel tant au niveau du gros que du détail ;
- un **réseau intégré et intelligent** qui serve non seulement de soutien au marché intérieur, mais qui participe également à la réalisation des objectifs de développement durable et de sécurité d'approvisionnement ;
- des **mesures de stabilisation des prix** qui permettent de seconder les forces du marché lorsque celles-ci ne permettent pas d'offrir des résultats acceptables sur le plan social ou qu'elles portent préjudice à certaines décisions cruciales en matière d'investissement ;
- un **portefeuille énergétique diversifié**, en stimulant l'innovation (R&D) et le recours aux sources d'énergie renouvelables ;
- le pouvoir d'effectuer des taxes et prélèvements et de disposer de **ressources propres** ;
- des **réserves stratégiques** et de **gestion de crise** adéquates, susceptibles d'être réparties et utilisées pour le bien de l'ensemble de la population européenne ;
- une capacité **d'action à l'extérieur** des frontières de l'UE, lui permettant de projeter ses intérêts et de garantir ses objectifs sur la scène internationale, et, le cas échéant, d'user d'un pouvoir de préemption sur les contrats d'approvisionnement.

L'Europe peut tirer des enseignements de son expérience passée. De nombreux instruments énumérés ci-dessus étaient déjà inclus dans le Traité CECA et figurent également dans le Traité Euratom. Ces deux traités spécifiquement axés sur l'énergie étaient fondés sur une approche commune des questions relatives à l'énergie et à la transition énergétique dans le contexte de l'époque et ont prouvé leur efficacité.

4. Principaux enjeux : À 27 ou à quelques uns ? Au sein ou en dehors des structures de l'Union ? Quelle portée pour la politique énergétique européenne ?

L'intégration de ce type de mesures et instruments dans un cadre juridique solide s'accompagne inévitablement d'un certain nombre de questions institutionnelles. Comme le souligne le rapport, différents points sensibles doivent trouver une réponse. À titre d'exemple, la volonté de créer une Communauté européenne de

l'énergie doit-elle impliquer l'ensemble des États membres ou dans un premier temps seulement quelques-uns ? Les auteurs du rapport estiment que tous les États membres ne devraient pas nécessairement participer à une telle politique énergétique s'ils ne le souhaitent pas, à court terme à tout le moins.

Partant du principe qu'il existe chez certains États membres une volonté politique suffisante pour aller de l'avant dans ce domaine, comment procéder au niveau institutionnel ? Si un certain niveau de différenciation d'intégration est jugé souhaitable ou inévitable, quel doit être l'équilibre entre les droits et obligations d'une part des États qui intègrent la nouvelle structure et d'autre part de ceux qui préfèrent rester en dehors ? L'obligation de garantir la compatibilité de la nouvelle politique énergétique avec les structures existantes n'implique pas nécessairement de la verrouiller dans ces structures.

La définition de la politique énergétique n'est pas chose aisée et évolue avec le temps. Toutefois, la portée d'une politique énergétique ambitieuse doit être énoncée sans équivoque dans la mesure où elle nécessitera un mode de coopération différent de celui qui prévaut à l'heure actuelle. Les États membres qui décident d'intégrer un nouveau modèle, mais aussi ceux qui s'y refusent, doivent avoir pleinement conscience de la manière dont cette éventuelle coopération renforcée s'applique à eux et de ses implications dans les domaines politiques liés. Il va de soi que toute nouvelle politique se doit de préserver et non de menacer l'*acquis communautaire* dans le domaine de l'énergie et les efforts déjà consentis en vue de créer un marché intérieur de l'énergie.

5. La voie vers une politique énergétique commune

Enfin, une question liée aux différents points évoqués ci-dessus ne pourra être évitée : comment réaliser ce projet ? Les auteurs du rapport avancent quatre options envisageables :

1. Modification du Traité de Lisbonne
2. Recours aux mécanismes de coopération renforcée
3. Adoption d'un nouveau traité spécifique à l'énergie
4. Accords *ad hoc* et/ou transitoires

Ces options ne sont en rien mutuellement exclusives et des combinaisons peuvent être envisagées pour plus de flexibilité. Cependant, les moyens de réaliser de manière efficace et cohérente la plupart ou l'ensemble des objectifs déclarés, demeurent limités.

Le Traité de Lisbonne (Option 1) ne modifiera pas fondamentalement la situation existante, sauf s'il est amendé dans le but de couvrir les nouveaux objectifs et autres mesures indispensables. À court et moyen termes, cette possibilité est difficilement envisageable. Les États membres et leurs citoyens seront en effet peu enclins à se lancer dans une nouvelle aventure institutionnelle. À l'inverse, l'article 20 du TUE sur la coopération renforcée (Option 2) présente de nombreux avantages par rapport aux méthodes d'intégration classique. Toutefois, la mesure la plus prometteuse réside dans la conclusion d'un nouveau traité énergétique établissant une Communauté européenne de l'énergie (Option 3). Cette option permettrait aux États membres participants d'adopter des mesures efficaces pour l'ensemble des objectifs. D'autres mesures plus modestes et éventuellement transitoires, comme des formes régionales/opérationnelles d'accords de coopération (Option 4) pourraient également porter leurs fruits, dans certains domaines spécifiques.

6. Vers une Communauté européenne de l'énergie

Après avoir passé en revue les avantages et les inconvénients de ces différentes options, le groupe de réflexion de *Notre Europe* conclut que la meilleure solution consiste à instaurer une nouvelle Communauté européenne de l'énergie pleinement responsable de tous les aspects relatifs à la politique énergétique. Une telle Communauté permettrait aux États membres d'élaborer une politique énergétique commune de la manière la plus efficace et la plus démocratique qui soit.

Cette option donnerait naissance à un espace réglementaire plus fort et plus cohérent en matière d'énergie, un espace régi par des institutions crédibles et capables d'apporter des solutions efficaces marquées par le sceau de la légitimité démocratique. Elle offrirait également à l'UE davantage de poids pour exporter ses

normes réglementaires. Le rapport propose un traité instituant une Communauté européenne de l'énergie impliquant l'ensemble des États membres de l'Union, mais laissant dans un premier temps la possibilité d'adhérer aux seuls États membres prêts à davantage de coopération dans ce domaine (*opt in*). Ce traité serait conclu sous les auspices de l'UE et dans le cadre de la structure institutionnelle communautaire existante, mais serait régi par ses règles propres.

7. Premières étapes pragmatiques

Aussi séduisante que cette option puisse paraître sur le plan conceptuel, il est peu probable qu'elle puisse voir le jour dans un avenir proche. Le soutien à un tel projet viendra progressivement. Dans ce contexte, ce rapport recommande dans un premier temps de mettre en place différents types de coopération renforcée qui permettent de consolider et de soutenir l'action communautaire sans perdre de vue l'objectif final : la création d'une véritable Communauté européenne de l'énergie. À cet effet, les auteurs du rapport explorent diverses options envisageables, sans prétendre à l'exhaustivité :

- **l'établissement d'une coopération renforcée pour les infrastructures de réseaux énergétiques ;**
- **la création d'un fonds énergétique commun pour le financement de nouvelles technologies** liées aux réseaux et aux énergies renouvelables ;
- **la mise en place de « groupements d'achat de gaz »,** par des opérateurs privés et/ou des États membres, qui pourraient au final donner naissance à une Agence européenne d'approvisionnement du gaz.

CONCLUSION

Le rapport propose une approche double. Le premier objectif consisterait à tendre vers la création d'une Communauté européenne de l'énergie, placée sous la structure actuelle de l'Union mais régie par des règles qui ne s'appliqueraient qu'aux États membres qui décident d'adopter une attitude proactive face aux crises énergétiques en adhérant à cette Communauté. Les autres États membres

seraient libres de prendre le train en marche lorsqu'ils jugeront que le moment est venu pour eux de joindre leurs efforts. Le second objectif serait que l'Union européenne et certains États membres adoptent des mesures *ad hoc* qui leur permettent d'anticiper la réalisation des objectifs de la Communauté de l'énergie sur certaines questions spécifiques.

Ces initiatives poursuivent un objectif commun : promouvoir l'intégration des marchés de l'énergie et la solidarité de la politique énergétique pour le bien des peuples de l'Europe et au delà. L'affranchissement de l'insécurité énergétique réduirait les sources de conflit. Or la paix est la raison d'être de l'Europe.

Table des Matières

INTRODUCTION - UNE PROPOSITION POUR DE NOUVELLES AMBITIONS	P. 1
PARTIE I – LE DÉVELOPPEMENT LABORIEUX D'UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE	P. 5
I. La position de l'énergie dans les traités européens	P. 7
1.1. Le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier	P. 7
1.2. Le Traité Euratom	P. 9
1.3. Le Traité instituant la Communauté européenne	P. 11
1.4. Le Traité de Lisbonne	P. 11
<i>Évaluation</i>	<i>P. 15</i>
II. Genèse de la politique énergétique européenne	P. 17
2.1. Premières initiatives dans le domaine de l'énergie	P. 18
2.2. Premiers pas vers la création des marchés intérieurs de l'énergie : 1986 à 1998	P. 20
2.3. L'intégration incomplète des marchés de l'énergie européens	P. 22
2.4. Le nouveau débat énergétique et l'adoption du « paquet législatif Énergie/Climat »	P. 22
<i>Évaluation</i>	<i>P. 25</i>
III. Les trois objectifs de la politique énergétique européenne : inventaire et questions en suspens	P. 27
3.1. Accès à l'énergie à un prix abordable	P. 27
3.1.1. Le processus de libéralisation : l'énergie sous le prisme du marché intérieur	P. 28
3.1.2. Le rôle spécifique du droit de la concurrence	P. 34
3.1.3. Le rôle des autres politiques européennes	P. 36
<i>Évaluation</i>	<i>P. 41</i>
3.2. Développement durable	P. 44
3.2.1. Développement durable dans le domaine de l'énergie – Changement climatique	P. 43

3.2.2. Instruments européens pour le développement durable en matière d'énergie	P. 48	2.4. Diversifier le bouquet énergétique de l'Europe en stimulant l'innovation	P. 95
<i>Évaluation</i>	<i>P. 52</i>	2.5. Ressources et incitants financiers indépendants et autonomes	P. 96
3.3. Sécurité d'approvisionnement	P. 53	2.6. Gestion de crise et réserves stratégiques	P. 98
3.3.1. Cadres politique et juridique	P. 54	2.7. Renforcer la position de l'Europe sur la scène internationale	P. 99
3.3.2. Perspective interne : la sécurité d'approvisionnement et ses limitations	P. 55	III. Diverses voies pour une politique énergétique européenne commune	P. 101
3.3.3. Relations extérieures et approvisionnement en énergie	P. 57	3.1. Principaux enjeux	P. 101
3.3.4. Infrastructures	P. 61	3.1.1. 27 États membres ou quelques-uns seulement?	P. 101
3.3.5. Solidarité	P. 53	3.1.2. Au sein ou en dehors des structures de l'Union ?	P. 102
<i>Évaluation</i>	<i>P. 64</i>	3.1.3. La portée d'une politique commune de l'énergie	P. 102
IV. Évaluation préliminaire: les objectifs ont-ils été atteints ?	P. 65	3.2. Instruments juridiques et institutionnels	P. 103
4.1. Critère n° 1 : en termes de cohérence	P. 66	3.2.1. Option 1 – La nouvelle politique énergétique en vertu du Traité de Lisbonne	P. 103
4.2. Critère n° 2 : en termes de capacité	P. 69	3.2.2. Option 2 – Intégration différenciée au sein de l'Union : coopération renforcée et autres	P. 106
4.3. Critère n° 3 : en termes de crédibilité	P. 72	3.2.3. Option 3 – Un nouveau traité européen de l'énergie	P. 108
Conclusion: Une politique européenne de l'énergie fragmentée	P. 75	3.2.4. Option 4 – Accords fonctionnels et/ou régionaux : un/des Schengen(s) pour l'énergie	P. 111
PARTIE II – VERS UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE	P. 79	<i>Évaluation</i>	<i>P. 113</i>
I. La nécessité de privilégier l'action commune	P. 81	IV. Et maintenant, que faire ?	P. 115
1.1. La nécessité de l'action	P. 82	4.1. Tracer la voie d'une véritable Communauté européenne de l'énergie	P. 115
1.2. La nécessité de l'action au niveau européen	P. 84	4.2. Premières étapes pragmatiques	P. 118
1.3. La nécessité d'une action spécifique à l'énergie	P. 87	4.2.1. Coopération renforcée pour les réseaux énergétiques	P. 119
1.4. La nécessité d'agir efficacement	P. 88	4.2.2. Un fonds commun de l'énergie pour le développement de nouvelles technologies	P. 122
II. Le contenu d'une politique commune de l'énergie : éléments essentiels et souhaitables	P. 91	4.2.3. L'établissement d'un « Groupement d'achat européen de gaz »	P. 123
2.1. Des marchés intérieurs de l'énergie performants	P. 92	CONCLUSION – UN PROJET COMMUN POUR RÉPONDRE AUX DÉFIS COMMUNS	P. 127
2.2. Des réseaux énergétiques paneuropéens fiables	P. 93	BIBLIOGRAPHIE	P. 131
2.3. Les mécanismes de stabilisation des prix	P. 94		

Introduction – Une proposition pour de nouvelles ambitions

En 1951, six États européens décidaient de mettre leurs intérêts en commun dans deux secteurs clés de l'économie afin de créer une Communauté qui remplacerait le conflit par la coopération et l'animosité par la prospérité. L'énergie était l'un de ces secteurs. Près de soixante ans plus tard, l'énergie demeure certes une priorité politique et économique majeure, mais les règles qui garantissaient jadis un accès équitable aux ressources communes n'existent plus. Malgré une augmentation spectaculaire de l'activité réglementaire destinée à créer un vaste marché européen de l'énergie et à lutter contre le changement climatique, les États européens continuent encore de privilégier les solutions nationales pour relever les défis des menaces mondiales. Pourtant, garantir une prospérité économique pour tous et relever le défi du changement climatique requièrent par la force des choses des solutions collectives en matière d'énergie. C'est dans le domaine de l'énergie qu'aura lieu la prochaine révolution industrielle. Tout comme en 1951, un effort commun est essentiel pour permettre aux ambitions collectives de se concentrer sur l'énergie.

Les États européens continuent encore de privilégier les solutions nationales pour relever les défis des menaces mondiales

Toutes les politiques énergétiques actuelles doivent affronter trois problèmes : « l'accès à l'énergie à un prix abordable; le développement durable de la production, du transport et de la consommation d'énergie; et la sécurité d'approvisionnement ». Cela implique que tous les Européens soient en mesure d'accéder à l'énergie à des prix raisonnables et stables. À cet égard, l'accès à l'énergie est-il l'apanage d'une poignée d'individus ou doit-il être considéré comme un bien commun pour lequel tous les Européens doivent bénéficier de conditions abordables ? Cette question économique et sociétale revêt également une dimension temporelle qui nous conduit au second objectif de « développement durable ». Celui-ci implique de pouvoir garantir l'accès à l'énergie à tous les citoyens, des générations actuelles et futures, et de tenir compte de la nécessité de préserver un environnement sain. Cette question ne se limite pas au changement climatique, elle aborde aussi le problème de l'exhaustivité des ressources existantes, particulièrement problématique pour l'Europe. Ceci nous amène au dernier objectif, celui de la « sécurité d'approvisionnement », qui implique de garantir à l'ensemble de la population européenne, quelque soit l'endroit où l'on se trouve en Europe, l'accès à une énergie qui est de plus en plus importée des pays tiers.

Concilier ces trois objectifs majeurs est une tâche ardue et cette difficulté est exacerbée par les diverses crises auxquelles nous sommes confrontés. À court et

L'avenir de la politique de l'énergie est ainsi devenu un sujet de préoccupation économique, environnementale, sociale et géopolitique, majeur à long terme pour l'Europe

moyen termes, la crise économique et financière limite nos capacités à trouver rapidement des solutions, ainsi que notre capacité d'investissement. Pourtant, dans le même temps, le développement de sources d'énergie alternatives, durables et abordables, est la clé de la nouvelle révolution industrielle qui nous aidera à sortir de la crise économique. En outre, il est indispensable de trouver des sources d'énergie alternatives pour réduire notre dépendance aux importations de ressources naturelles provenant de pays instables, et diminuer

les risques de conflits ou de tensions sur la scène internationale qui sont dus à la raréfaction croissante de ces ressources. Enfin, l'Europe et le monde dans son ensemble doivent faire face à une autre crise, plus menaçante encore : la crise climatique qui affectera inexorablement notre mode de vie actuel. L'avenir de la politique de l'énergie est ainsi devenu, un sujet de préoccupation économique, environnementale, sociale et géopolitique, majeur à long terme pour l'Europe.

Croire que ces défis peuvent être surmontés individuellement au niveau des États ou considérer que de vagues structures de coopération suffiront pour prendre ces décisions difficiles est dangereux. La crise climatique exige de nouvelles priorités et réduit les options envisageables. Des choix doivent être faits. Des mesures alternatives sont nécessaires et requièrent une capacité de prise de décision pour l'adoption de mesures inévitables. Si les responsables européens veulent **s'attaquer à ces nouveaux défis collectivement, ils doivent s'assurer que l'Union européenne dispose des outils nécessaires** pour lui permettre de faire ces choix politiques difficiles et d'adapter ces choix dans le temps.

En effet, le concept d'énergie et de politique énergétique varie avec le temps et diffère d'un pays à l'autre. Cette évolution dépend en grande partie du niveau de développement technologique et des conditions locales. Il est important d'avoir cette diversité à l'esprit au moment où l'on entend développer les politiques énergétiques. Les choix opérés aujourd'hui ne doivent pas nuire aux futurs développements de ces politiques. De même, les choix actuels ne seront peut-être pas éternellement les meilleurs. Les outils et les mesures politiques peuvent perdre leur raison d'être et doivent être révisés de façon régulière. **Tout cela exige une politique énergétique flexible.**

Le but de ce rapport est d'examiner si la politique énergétique européenne actuelle est capable de poursuivre ses trois objectifs de façon cohérente et crédible. Les principales questions qu'il soulève sont les suivantes : l'Europe possède-t-elle un cadre institutionnel suffisamment développé pour stimuler et intégrer ces futurs changements ? Les ambitions collectives peuvent-elles s'épanouir avec les règles actuelles ou faut-il modifier ces dernières, et alors par quels nouveaux systèmes ou quelles nouvelles règles ? Les questions qui sont au cœur de ce rapport, peuvent être résumées en une seule question : quel cadre institutionnel faut-il pour améliorer la politique énergétique en Europe ?

Quel cadre institutionnel faut-il pour améliorer la politique énergétique en Europe ?

La première partie de ce rapport se penche sur le système actuel. Elle donne un bref aperçu, donc forcément incomplet, des politiques européennes développées jusqu'à ce jour et évalue si ces mesures politiques peuvent atteindre les trois objectifs clés définis. Se fondant sur les conclusions de la première partie selon

lesquelles les politiques existantes sont insuffisantes, **la deuxième partie propose une politique pour une nouvelle « Communauté européenne de l'énergie »**. Elle analyse le type d'actions nécessaires pour développer une véritable Communauté européenne de l'énergie, identifiant à la fois les éléments indispensables qu'elle doit idéalement couvrir et les instruments politiques, juridiques et institutionnels dont dispose l'UE pour la mettre en place. Le rapport examine enfin la meilleure façon de parvenir à un tel modèle et émet plusieurs recommandations en ce sens.

PARTIE I

LE DÉVELOPPEMENT LABORIEUX D'UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE

« Voir pour prévoir, prévoir pour prévenir »

Auguste Comte (1789-1857)

I. La position de l'énergie dans les traités européens

Alors que l'énergie a, dès le début, été au cœur de la construction européenne, avec le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier de 1951¹ (CECA) et le Traité Euratom de 1957², le Traité de Rome (Traité CEE de 1957), pour sa part, ne mentionnait pas le mot énergie.³ Les traités successifs (comme l'Acte unique européen ainsi que les traités de Maastricht, d'Amsterdam et de Nice) n'ont pas non plus apporté de base juridique globale permettant d'aborder la question de l'énergie. Il a fallu attendre le Traité de Lisbonne, qui offre une base juridique à cette politique, pour attirer à nouveau l'attention sur l'énergie, comme enjeu politique européen. **Les paragraphes suivants donnent une vue d'ensemble et évaluent la position de l'énergie et de la politique énergétique dans les divers traités communautaires mentionnés.**

1.1. Le Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier

L'idée de base sous-jacente du Traité CECA était la création d'un marché commun pour le charbon et l'acier. L'article 3 de la CECA plaçait **l'approvisionnement régulier**

1. Traité CECA - Traité instituant la Communauté européenne du charbon et de l'acier, Paris, 18 avril 1951.

2. Traité Euratom - Traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, Rome, 25 mars 1957.

3. Le Traité CECA s'appliquait à près de 80% du marché de l'énergie au début des années 50 étant donné le rôle prépondérant du charbon à l'époque, et le Traité Euratom à 100% de la future énergie nucléaire à partir de la fin des années 50.

du marché commun parmi les principaux objectifs de la Communauté. Il s'agissait de la première expression du concept de « sécurité d'approvisionnement » dans le droit communautaire. « L'accès à l'énergie à un prix abordable » est également devenu un objectif politique. L'accès aux sources de production devait être garanti sur un pied d'égalité et aux prix les plus bas possibles. Enfin, même si le « développement durable » semblait être, en 1951, un problème lointain, l'article 3 de la CECA place également le développement durable parmi les actions prioritaires en promouvant « *une politique d'exploitation rationnelle des ressources naturelles évitant leur épuisement inconsidéré* ».

Pour atteindre ces objectifs, la CECA disposait de divers instruments, comme la suppression des barrières commerciales, des pratiques restrictives et discriminatoires, et le contrôle des aides d'État. Ces outils et les pouvoirs correspondants ont été conférés à un organe supranational, la **Haute Autorité**, qui avait à sa disposition trois instruments juridiques (des décisions, des recommandations et des avis)⁴ pour remplir ses obligations envers les États membres et les entreprises productrices de charbon ou d'acier. Cette Haute Autorité était essentiellement financée par des prélèvements réalisés sur la production de charbon et d'acier. Elle pouvait également être active sur les marchés des capitaux en attirant des fonds et en accordant des prêts.

La Haute Autorité devait également, pour des raisons sociales et d'emploi, s'assurer du bon équilibre entre l'offre et la demande. L'article 58 du Traité CECA autorisait la Haute Autorité à prescrire un régime de quotas et à imposer des prélèvements sur la production excédentaire. De même, l'article 59 du Traité CECA portait sur des procédures de répartition de la production en cas de pénurie. La Haute Autorité disposait de pouvoirs étendus en termes de répartition des quotas d'utilisation ou de restrictions aux exportations. Parmi ses différentes compétences interventionnistes, la Haute Autorité était également libre de fixer des prix maximum et minimum. Enfin, la Haute Autorité était chargée de veiller à la bonne application des règles de concurrence et au respect de la politique sociale en matière de salaires et de conditions de travail dans les industries concernées.

4. Les décisions étaient pleinement contraignantes. Les recommandations étaient contraignantes quant aux objectifs à atteindre mais laissaient le choix quant aux méthodes utilisées pour réaliser ces objectifs. Les avis n'avaient aucune valeur contraignante.

Elle devait s'assurer, tout en exerçant ces pouvoirs, que l'industrie communautaire demeurait concurrentielle.

En dépit de quelques caractéristiques communes, le Traité CECA différait considérablement du Traité CE. Le Traité CECA n'était pas un traité-cadre, mais un traité-loi établissant des règles relativement détaillées qui seraient directement appliquées par une autorité centrale. Ces règles ne nécessitaient pas de véritable adaptation des législations nationales. La Haute Autorité disposait donc de **véritables compétences supranationales**, avec des **ressources propres financées directement par un prélèvement communautaire**. Elle avait également le pouvoir d'ajuster les lois de l'offre et de la demande par ses propres interventions en imposant des quotas à la production ainsi que des prix maximum et minimum. Cependant, le Traité CECA n'accordait pas explicitement de pouvoirs externes permettant à la Haute Autorité de représenter la CECA dans des organisations internationales ou de conclure des traités internationaux. Cela s'explique probablement par le fait que les auteurs du Traité CECA ne percevaient pas de dimension internationale en 1951 : le charbon et l'acier concernaient essentiellement les six États membres, et la majorité des ressources énergétiques couvertes par le Traité se trouvait au sein même de la Communauté et non à l'extérieur comme c'est le cas aujourd'hui. Depuis l'expiration du Traité CECA en 2002, les secteurs du charbon et de l'acier sont régis par les règles moins interventionnistes du Traité CE.

La Haute Autorité disposait donc de véritables compétences supranationales, avec des ressources propres financées directement par un prélèvement communautaire

1.2. Le Traité Euratom

L'utilisation de l'énergie nucléaire à des fins civiles en était toujours à sa phase exploratoire lorsque le Traité Euratom fut conclu en 1957. Cet état de développement technique se reflète dans le Traité. En effet, celui-ci est **essentiellement tourné vers la recherche**. Il vise à promouvoir la recherche et à diffuser les connaissances. La Communauté a même obtenu la possibilité d'acquérir et de délivrer des brevets. En outre, les auteurs du Traité se rendaient compte des difficultés techniques et des dangers inhérents à l'énergie nucléaire : la protection contre les radiations et le contrôle de la sécurité figuraient en effet parmi les principaux champs de la politique, parallèlement aux objectifs de recherche.

En dépit de sa nature essentiellement technique, le Traité Euratom contient plusieurs dispositions à caractère plus commercial. Tout d'abord, la Commission peut émettre un avis sur des projets d'investissement. Ensuite, le Traité **encourage activement la coopération industrielle** en fournissant une base juridique explicite pour la création d'entreprises communes. Ensuite, il crée un marché intérieur pour les produits nucléaires mentionnés dans une des annexes du Traité. Enfin, le Traité contient un chapitre détaillé concernant une politique commune relative à l'approvisionnement en matières fissiles.

Selon l'article 52 du Traité Euratom, cette politique commune se base sur deux principes : l'interdiction de toute pratique ayant pour objet d'assurer à certains utilisateurs une position privilégiée et **la constitution d'une Agence d'approvisionnement**⁵. Cette Agence dispose d'un droit d'option sur les matériaux produits dans les territoires des États membres et du droit exclusif de conclure des contrats portant sur la fourniture de minerais, de matières brutes ou de matières fissiles spéciales en provenance de l'intérieur ou de l'extérieur de la Communauté. L'Agence ne peut opérer entre les utilisateurs aucune discrimination fondée sur l'emploi que ceux-ci se proposent de faire des fournitures demandées, sauf si cet emploi est illicite.

Le droit d'option de l'Agence implique que chaque producteur de matières nucléaires dans la Communauté doit d'abord proposer sa production à l'Agence. Si l'Agence exerce son droit, l'Agence en deviendra propriétaire – sauf dans le cas des matières fissiles spéciales, qui sont la propriété de la Communauté conformément à l'article 86 du Traité Euratom.

Les utilisateurs ayant besoin de produits possédés par l'Agence doivent régulièrement informer cette dernière de leurs exigences futures et des termes et conditions générales souhaités pour l'approvisionnement en question. L'Agence a l'obligation de satisfaire à toutes les commandes. Si elle n'est pas en mesure de s'exécuter, elle fournira les utilisateurs au prorata. L'Agence stockera ou exportera les matières fissiles spéciales qui ne répondent pas aux besoins de la demande communautaire interne. En ce qui concerne les matières nucléaires ne provenant pas de la Communauté, l'Agence accomplit une fonction similaire, en exerçant son

5. Règlement de l'Agence d'approvisionnement (1960, 777 et JO 1975, L 193/87) et Décision 73/45/Euratom du Conseil du 8 mars 1973 modifiant les statuts de l'Agence d'approvisionnement d'Euratom (JO L83/20).

droit exclusif de conclure des contrats d'approvisionnement avec les fournisseurs étrangers. La Commission peut accorder des dérogations à ce droit si l'Agence n'est pas en mesure de satisfaire à la commande dans un délai ou dans des conditions raisonnables.

En dépit du rôle prépondérant que le Traité Euratom confère ainsi à l'Agence d'approvisionnement, les prix sont censés être déterminés par la loi de l'offre et de la demande. En outre, le Conseil peut décider d'imposer des prix fixes sur proposition de la Commission.

Ces dispositions originales de la politique commune d'approvisionnement du Traité Euratom n'ont cependant été que partiellement utilisées car les forces du marché ont rapidement prouvé qu'elles étaient capables d'équilibrer l'offre et la demande, diminuant ainsi la nécessité d'une intervention centrale. En outre, l'intérêt pour l'énergie nucléaire a diminué dans de nombreux États membres. Certains États membres ont décidé d'abandonner progressivement toute production nucléaire. Ce qui explique, indépendamment du contrôle des matières fissiles, que la recherche et les politiques de santé et de sécurité soient restées les principales activités du Traité Euratom.

Ces dispositions originales de la politique commune d'approvisionnement du Traité Euratom n'ont cependant été que partiellement utilisées

1.3. Le Traité instituant la Communauté européenne

Il faut attendre 1992, avec la signature du Traité de Maastricht, pour que l'énergie fasse son apparition – somme toute discrète – dans le Traité CE. Afin d'atteindre les objectifs généraux mentionnés à l'article 2 du Traité instituant la Communauté européenne, l'article 3 de ce même traité dresse une liste de champs d'action. Ironiquement, la politique énergétique est reléguée au même niveau d'importance que des mesures prévues dans les domaines de la protection civile et du tourisme. D'ailleurs, contrairement à d'autres domaines politiques tels que la pro-

La politique énergétique est reléguée au même niveau d'importance que des mesures prévues dans les domaines de la protection civile et du tourisme

tection des consommateurs et de l'environnement, le Traité CE ne contient pas de disposition permettant de définir les objectifs, les engagements et les procédures spécifiques sous-jacents à l'action communautaire dans le domaine de l'énergie.

En même temps, la place modeste accordée à la politique énergétique dans la liste d'actions à entreprendre n'exclut pas la possibilité de développer et de poursuivre une telle politique sur la base des dispositions générales du Traité CE. Ainsi, les dispositions liées au marché intérieur, et plus particulièrement l'article 95 du Traité CE relatif à l'harmonisation des mesures et des règles en matière de coordination de la politique économique, offre une base juridique permettant de développer cette politique énergétique.

1.4. Le Traité de Lisbonne

En dépit de l'opposition politique considérable qui a marqué les négociations portant sur le nouveau Traité de Lisbonne⁶, l'énergie est à présent explicitement reconnue, à l'article 4 de la Partie I du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), en tant que compétence partagée de l'Union. La Partie III, qui rassemble, amende et renumérote les règles du Traité CE affectant le secteur de l'énergie, n'a pas été modifiée en profondeur. **Un titre séparé consacré à l'énergie (XXI)** est désormais inclus. Il se compose d'un seul article (art. 194 du TFUE) spécifiant la façon dont la compétence doit être partagée entre l'Union et ses États membres.

L'article 194 du TFUE vise les **quatre objectifs principaux de la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie** : (i) assurer le fonctionnement du marché de l'énergie, (ii) assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union, (iii) promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ; et (iv) promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Ces objectifs doivent être exécutés dans un esprit de solidarité entre les États membres. L'article 194 paragraphe 2 du TFUE stipule cependant que la législation de l'Union européenne n'affectera pas le choix

6. JO 2008/C 115.

d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'article 192 paragraphe 2 point c). La législation servant ces objectifs peut être adoptée à la majorité qualifiée mais tout point entrant dans le champ d'application de l'article 194 paragraphe 2 du TFUE est sujet à l'unanimité. La même règle de l'unanimité s'applique également aux mesures relatives à la fiscalité sur l'énergie, comme le confirme l'article 192 paragraphe 3 du TFUE.

Le texte final du titre consacré à l'énergie est donc le résultat d'un compromis prudemment tissé entre, d'une part, le respect de la souveraineté nationale sur les ressources naturelles et la fiscalité de l'énergie, et, de l'autre, une compétence partagée entre l'Union et les États membres. Par conséquent, les institutions européennes ne peuvent pas contraindre un État membre à investir dans certains types de production énergétique ou à exploiter davantage ses propres ressources énergétiques pour le reste de l'Union, même dans l'intérêt d'une sécurité d'approvisionnement au niveau européen. Les institutions de l'Union européenne ne peuvent pas non plus se substituer aux gouvernements nationaux en cas de crise énergétique.⁷

Un compromis prudemment tissé entre, d'une part, le respect de la souveraineté nationale sur les ressources naturelles et la fiscalité de l'énergie, et, de l'autre, une compétence partagée entre l'Union et les États membres

En ce qui concerne **l'énergie nucléaire**, le rapport entre le Traité CE et le Traité Euratom a généré une polémique à l'occasion de la conférence intergouvernementale (CIG) précédant la rédaction du traité constitutionnel. Il n'est guère étonnant que le Traité de Lisbonne n'ait pas réussi à résoudre ce point. Bien que certains États membres aient demandé l'abolition du Traité et la consolidation d'un certain nombre de ses dispositions dans le nouveau traité, le Traité Euratom fait maintenant partie des nouveaux accords constitutionnels, sous une forme quasiment inchangée (protocole n° 36).⁸ D'autres États membres ont soutenu l'idée de réviser et de mettre à jour le Traité Euratom, en confirmant leur volonté dans une déclaration jointe à l'acte final du Traité de Lisbonne.⁹

7. Ceci est confirmé par la Déclaration n° 35 annexée à l'Acte final (JO 2007/C 306/02 p. 261, Déclaration 35).

Néanmoins le nouvel article 122 confirme la compétence de l'Union pour adopter des mesures préventives destinées à déjouer des menaces à la sécurité et peut offrir une base pour le soutien politique à des mesures préventives de plus grande envergure à l'avenir.

8. JO 2008/C 115/203, Protocole n° 36.

9. JO 2007/C 306/02, p. 268, Déclaration 54.

Certaines autres nouvelles dispositions pourraient potentiellement améliorer la coordination de l'action externe de l'Union en matière d'énergie, même si les réformes mentionnées dans la cinquième partie du nouveau traité n'ont pas substantiellement modifié le principe sous-jacent selon lequel il s'agit-là d'un domaine basé sur la prise de décision intergouvernementale.¹⁰ Le nouveau Haut Représentant de l'Union pour la politique étrangère et la sécurité commune est au cœur des réformes. Elle¹¹ a sous sa surveillance un large éventail de politique. Elle est chargée d'assurer la cohérence de tous les aspects des politiques d'action extérieure, et est secondée par un service d'action extérieure doté d'un budget propre. Néanmoins, le **Haut Représentant n'est pas compétent pour toutes les politiques de l'UE ayant une dimension extérieure, notamment en matière d'environnement ou d'énergie**. En outre, bien qu'on s'attende à ce qu'elle joue un rôle crucial dans la coordination des politiques extérieures des États membres, sa capacité de présenter une position européenne commune auprès des organisations internationales et lors de conférences internationales dépend toujours des accords antérieurs conclus à l'unanimité entre les États membres sur la matière en question.

10. Deux nouvelles déclarations (13 et 14) stipulent que le Traité n'affectera pas la capacité des États membres à formuler et à mettre en application leur politique extérieure, y compris la représentation auprès des pays tiers et des organismes internationaux. La Déclaration 14 souligne également que les dispositions du Traité ne donnent aucun pouvoir à la Commission ou au Parlement européen. Les États membres sont contraints de soutenir la politique étrangère et de sécurité commune de l'Union dans un esprit de fidélité et de solidarité mutuelle (art. 11, paragraphe 3). Pourtant le nouveau traité ne prévoit pas de disposition pour un mécanisme de mise en œuvre et n'accorde pas de compétence à la Cour européenne de justice (CEJ) pour s'assurer que ces dispositions s'y conforment. Les États membres peuvent donc, à titre individuel, s'écarter d'une position commune convenue s'ils considèrent qu'il est dans leur intérêt de procéder de la sorte.

11. Catherine Ashton a été nommée au poste de nouveau Haut Représentant de l'Union pour la politique étrangère et la sécurité commune. <http://www.consilium.europa.eu/showPage.aspx?id=1847&lang=fr>.

Évaluation

Cela peut paraître paradoxal, mais l'énergie semble être le seul domaine pour lequel la Communauté, en près de 60 ans de développement juridique, **est passée d'un degré d'intégration élevé à un niveau inférieur, sans jamais être en mesure de regagner la vision commune et le courage des premières années**.

Depuis l'expiration du Traité CECA en 2002, le Traité Euratom demeure la seule base juridique pour une politique énergétique commune, mais elle se limite au secteur nucléaire. Cependant, l'intérêt des États membres dans l'énergie nucléaire a brusquement diminué après 1986, et commence seulement maintenant à reprendre vigueur. **En vertu du Traité CE, les mesures politiques relatives à l'énergie ne peuvent être développées que sur la base des dispositions générales du Traité, en particulier sur les règles relatives au marché intérieur** et dans le respect du principe de subsidiarité. Dans un certain sens, ce déclin relatif dans la compétence européenne peut s'expliquer par des changements au niveau des schémas de production et de consommation d'énergie. Dans les années 1950, le charbon et l'énergie nucléaire étaient considérés comme les principales sources d'énergie primaires. Les deux traités conclus spécifiquement à cet effet au cours de cette période se sont concentrés sur ces deux sources d'énergie et ont finalement été rattrapés par l'importance croissante du pétrole, du gaz et de l'électricité. Certains pourraient avancer l'idée selon laquelle les deux traités étaient statiques et n'étaient pas conçus pour suivre l'évolution des énergies utilisées.

Les **Traités CECA et Euratom** étaient et restent uniques dans la mesure où ils prévoient des instruments spécifiques de politique énergétique. Les auteurs de ces traités ont estimé qu'une politique énergétique devait être **une politique commune basée sur des compétences supranationales exclusives**. C'est particulièrement vrai pour le Traité CECA qui établit un ensemble de règles relativement détaillées à appliquer directement par une autorité centrale et qui laisse aux États membres peu de marge de manœuvre. En même temps, les parties prenantes dans le secteur de l'énergie étaient directement impliquées dans la prise de décisions centrale. Le rôle joué par le marché commun est une autre

caractéristique commune. Même si l'attribution des ressources était principalement régie par la loi de l'offre et de la demande, les traités prévoyaient des mesures correctives dans certaines circonstances. C'était notamment le cas pour l'accès aux ressources, que les deux traités considéraient comme communes à tous les États membres et auxquelles tous les acteurs du marché devaient avoir accès sans aucune discrimination. L'Agence d'approvisionnement d'Euratom, par exemple, était conçue en tant qu'acheteur et distributeur unique, en ce qui concerne la production et la consommation intérieures ainsi que les importations et les exportations. D'ailleurs, les traités prévoyaient un certain interventionnisme en termes de quotas et de prix, et reconnaissaient explicitement la nécessité de promouvoir la recherche et le développement.¹²

Comme cela sera démontré ci-dessous, le recours aux dispositions générales du Traité CE a permis à la Communauté de développer une activité législative significative dans le domaine de l'énergie depuis le milieu des années 1990, même si **cette activité ne peut être considérée comme une politique commune au même titre que celle poursuivie par les Traités CECA et Euratom**. Ces bases juridiques générales n'ont **pas nécessairement permis à la Communauté de répondre aux exigences particulières du secteur de l'énergie**. Ceci peut non seulement expliquer certaines carences juridiques au sein de la Communauté, mais également, en partie, ses difficultés à promouvoir ses intérêts énergétiques sur la scène internationale. À cet égard, l'inclusion d'un nouveau titre consacré à l'énergie dans le **Traité de Lisbonne (TFUE) ne change pas fondamentalement la donne**.

12. Notamment par la constitution de stocks de sécurité, le partage proportionnel des ressources rares, la fixation de prix et l'aide financière destinée à développer des programmes (Euratom) ou par l'établissement de priorités de consommation, des attributions de ressources et des programmes de production, ainsi que par la fixation des prix maximum ou minimum (CECA).

II. Genèse de la politique énergétique européenne

La nécessité d'élaborer des politiques énergétiques spécifiques s'est accrue avec le temps, à mesure que certains États ont commencé à imposer des conditions liées à l'extraction et l'utilisation des combustibles fossiles. Au début du XIX^e siècle, la politique énergétique portait essentiellement sur l'octroi de concessions, la fiscalité et, dans certains cas, la pollution. La sécurité et les considérations environnementales ont gagné en importance, parallèlement à une plus grande utilisation des combustibles fossiles, et plus particulièrement du charbon et du pétrole. La « sécurité de l'approvisionnement » est alors devenue une véritable question politique pendant la Première Guerre mondiale. Les lignes de ravitaillement étaient menacées par la guerre (sous-)marine et/ou par les blocus commerciaux empêchant les pays neutres de fournir les États belligérants en énergie, et en particulier en pétrole. Depuis lors, la sécurité d'approvisionnement est l'un des points centraux de toute politique énergétique. Tout récemment encore, en 1984, la Cour européenne de justice a décrété que la sécurité d'approvisionnement en produits pétroliers était une condition de sécurité publique justifiant certaines dérogations aux règles de libre circulation du Traité.¹³

13. Arrêt de la Cour du 10 juillet 1984 - Campus Oil Limited et autres contre ministre de l'Industrie et l'Énergie et autres - Affaire 72/83.

Pendant la seconde moitié du ^{xx}e siècle, l'accès à l'énergie à des prix abordables est également devenu un objectif politique. L'État-providence se devait d'assurer à tous les citoyens l'accès à l'électricité et, le cas échéant, au gaz, sans aucune discrimination sur tout le territoire. Dans ce contexte social, l'énergie était devenue une utilité publique. Les sociétés offrant cette énergie ont souvent été **chargées de remplir des obligations de service public pour garantir ce service universel**. Dans de nombreux États membres, cette participation publique a été perçue comme un moyen de **transformer ces services d'utilité publique en entreprises et/ou monopoles publics**.

2.1. Premières initiatives dans le domaine de l'énergie

En exposant la vulnérabilité des pays importateurs d'énergie, **la crise de Suez en 1956-57 a été le premier fait incitant à prendre des mesures dans le domaine de la politique énergétique**. Après la crise, le Conseil a adopté la directive 68/414/CEE¹⁴ faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimum de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers correspondant à 65 jours de consommation. Une deuxième vague d'initiatives a eu lieu en réaction aux chocs des prix du pétrole et à la crise d'approvisionnement provoqués par les troisième (1967) et quatrième conflits israélo-arabes (1973). En 1968, la nouvelle Commission a publié ses « premières lignes directrices pour une politique énergétique communautaire »¹⁵ promouvant l'action commune pour assurer une plus grande sécurité d'approvisionnement (coopération en cas de défaut d'approvisionnement) ainsi que l'établissement d'un marché commun pour l'énergie. En 1972, la Commission a adopté une communication sur « les progrès nécessaires en matière de politique énergétique communautaire 1975-1985 ».¹⁶ Plus tard, en 1972, le Conseil a adopté deux directives, l'une demandant aux États membres d'informer la Commission de leurs importations d'hydrocarbures,¹⁷ l'autre concernant la communication à la Commission des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité.¹⁸

14. Directive N° 68/414/CEE du 20 Décembre 1968 du Conseil, modifiée par la Directive 98/93/CE du Conseil du 14 décembre 1998, faisant obligation aux États membres de la CEE de maintenir un niveau minimum de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers. Journal officiel CE n° L 308 du 23/12/1968 et n° L 358 du 31 décembre 1998.

15. *Première orientation pour une politique énergétique commune*, Communication de la CE au Conseil, 18 décembre 1968.

16. COM (72) 1201.

17. Règlement (CEE) n° 1055/72, concernant l'obligation des États membres de communiquer à la Commission des importations d'hydrocarbures.

18. Règlement (CEE) n° 1056/72.

En 1972, après plusieurs initiatives de l'OCDE dans le domaine de la gestion des crises,¹⁹ la CEE a élevé l'exigence de niveau minimum de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers à 90 jours de consommation.²⁰ Plus tard, en réponse à la crise pétrolière de 1973, des mesures initiales ont été adoptées dans le cadre de l'OCDE, et notamment la création de l'**Agence internationale de l'énergie (AIE)**, dont la mission était dans un premier temps de coordonner les mesures à prendre en temps de crise des approvisionnements pétroliers.²¹ Ce n'est qu'en 1977 que la Communauté a développé son propre système d'urgence en adoptant deux décisions : l'une relative aux exportations de pétrole brut et de produits pétroliers d'un État membre vers un autre en cas de difficultés d'approvisionnement²² et l'autre fixant un objectif communautaire de réduction de la consommation d'énergie primaire en cas de difficultés d'approvisionnement en pétrole brut et en produits pétroliers.²³

Face au **succès mitigé de l'adoption et de l'application de ces différentes propositions** et directives par les États membres, la Commission a présenté en 1973 une nouvelle communication sur la nécessité d'élaborer une politique énergétique commune.²⁴ Cependant, le Conseil s'est avéré incapable de concilier les intérêts divergents des États membres.

Une autre vague d'initiatives communautaires a vu le jour dans les années 1980.

La Commission a publié, en 1981, sa communication sur le développement d'une « stratégie énergétique pour l'Europe ».²⁵ Le document se faisait l'écho d'une nouvelle approche à l'égard des questions énergétiques en acceptant la possibilité de maintenir une politique énergétique diversifiée et décentralisée. Dans le même temps, des actions communes pouvaient également être entreprises dans

19. En 1971-72, l'OCDE a pris des mesures visant à pouvoir gérer des situations de pénuries temporaires et sévères d'approvisionnement en pétrole.

20. Directive du Conseil 72/425.

21. Créée en réaction à la crise pétrolière de 1973-74, l'AIE avait pour mission dans un premier temps de coordonner les mesures à prendre en temps de crise des approvisionnements pétroliers. Il s'agit d'une organisation intergouvernementale qui dispense des conseils de politique énergétique à ses pays membres qui s'emploient à assurer pour leurs citoyens des approvisionnements en énergie fiables, propres et à des prix abordables. 19 États membres de l'UE sont également membres de l'AIE. L'adhésion est en outre ouverte aux Communautés européennes. L'Union européenne a un statut de quasi-membre. La Commission européenne participe aux réunions du Conseil d'administration de l'AIE et à ses différents comités sur la coopération à long terme, sur les marchés du pétrole et l'état de préparation pour les cas d'urgence, sur la recherche et le développement, ainsi que sur les relations avec les pays non membres.

22. Décision 77/186/CEE.

23. Décision 77/706/CEE.

24. Orientations et actions prioritaires pour la politique énergétique communautaire, SEC (73) 1481, Avril 1973.

25. COM (81) 540 final.

des domaines pour lesquels le Traité l'exigeait, et dans les cas dans lesquels cette approche était la plus efficace. Après l'effondrement des prix du pétrole, en 1986, et l'accident nucléaire de Tchernobyl, le Conseil a adopté une autre série de conclusions élaborant les objectifs en matière de politique énergétique pour l'horizon 1995,²⁶ en soulignant une nouvelle fois que la nécessité « *de la disponibilité d'énergie sûre, en quantités suffisantes et sur une base économique satisfaisante, demeure une condition indispensable à la poursuite des objectifs économiques et sociaux de la Communauté et des États membres* ».

2.2. Premiers pas vers la création des marchés intérieurs de l'énergie : de 1986 à 1998

L'adoption de l'Acte unique européen (AUE)²⁷ en 1986 a marqué un tournant dans l'élaboration d'une politique énergétique et dans le développement d'un marché intérieur de l'énergie au sein de l'UE. L'AUE a introduit plusieurs amendements qui ont eu un impact direct sur le secteur de l'énergie. Le programme de la Commission Delors visant à établir un marché intérieur avant fin 1992, détaillé dans le **Livre blanc** intitulé *L'achèvement du marché intérieur*,²⁸ a favorisé l'inclusion du secteur de l'énergie dans le cadre global du marché intérieur de l'UE (par exemple dans l'application du droit communautaire, l'élimination des obstacles territoriaux, la fiscalité indirecte, etc.). En outre, l'élargissement du système du vote à la majorité qualifiée au Conseil a renforcé la possibilité de trouver un terrain d'entente sur les questions énergétiques.

Plus tard, la Commission a produit un document de travail sur « Le marché intérieur de l'énergie »²⁹ qui décrivait les obstacles existants à l'achèvement du marché intérieur de l'énergie, et qui proposait des mesures pour éliminer ces obstacles. Le rapport peut également être considéré comme un premier pas vers la libéralisation des marchés de l'énergie. Ses recommandations ont conduit aux **premières directives adoptées en la matière au début des années 1990**. Cependant, la portée de

ces directives était relativement limitée, celles-ci se concentrant essentiellement sur la transparence des prix du gaz et de l'électricité,³⁰ le transit de l'électricité et du gaz sur les principaux réseaux européens,³¹ et la libéralisation progressive de certaines activités liées aux hydrocarbures.³² En 1992, le commissaire de l'époque chargé de l'énergie, fervent défenseur de la libéralisation dans ce secteur, a mis sur pied un groupe de travail spécial pour le marché intérieur de l'énergie. Cependant, le « paquet Cardoso » proposé, qui comportait déjà les principes de la libre circulation de l'énergie, de la libre implantation des producteurs et du libre choix des fournisseurs par les consommateurs, n'a pas été accepté par les États membres.

Après avoir reconsidéré son approche originale de la libéralisation de l'énergie, la Commission a soumis une nouvelle proposition. En 1995, la Commission a présenté un Livre vert³³ détaillant sa vision globale du rôle de la CE dans le secteur de l'énergie, en vue de répondre aux besoins des utilisateurs domestiques et industriels à un moindre coût. Un Livre blanc³⁴ prévoyant un plan d'action indicatif de cinq ans a été adopté la même année. Le plan d'action a débouché en 1996 et en 1998 sur les premières directives concernant l'électricité³⁵ et le gaz³⁶, premières étapes de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz.

Les premières directives concernant l'électricité et le gaz, premières étapes de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz

Fondée sur le concept d'éligibilité, la libéralisation se devait d'être progressive, et de s'appliquer graduellement à différentes catégories de consommateurs. En introduisant une ouverture partielle des marchés nationaux à la concurrence, les deux directives exigeaient des États membres qu'ils libéralisent progressivement certains segments de leur marché du gaz et de l'électricité (production et fourni-

26. JO 1986/C 241/1.

27. Acte unique européen, JO L 169, 29 juin 1987.

28. COM (85) 0310.

29. COM (1988) 238 final.

30. Directive 90/377/CEE du Conseil, du 29 juin 1990, instaurant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité, JO L 185, 17.7.1990, p. 16-24.

31. Directive 90/547/CEE du Conseil, du 29 octobre 1990, relative au transit d'électricité sur les grands réseaux, JO L 313, 13.11.1990, p. 30-33, et directive 91/296/CEE du Conseil, du 31 mai 1991, relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux, JO L 147, 12.6.1991, p. 37-40.

32. Directive 94/22/CEE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospecter, d'explorer et d'extraire des hydrocarbures, JO L 164, 30.6.1994, p. 3-8.

33. *Pour une politique énergétique de l'Union européenne*, Livre vert de la Commission, COM (94) 659, Bruxelles, 11.1.1995.

34. *Une politique de l'énergie pour l'Union européenne*, Livre blanc de la Commission, COM (95) 682, Bruxelles, 13.12.1995.

35. Directive 96/92/CE du parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, JO L 27, 30.1.1997, p. 20-29.

36. Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22/06/1998, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel. JO L 204, 21.7.1998, p. 1-12.

ture d'électricité ainsi que fourniture de gaz) et qu'ils élargissent progressivement les catégories des clients éligibles pour choisir leurs fournisseurs d'électricité et de gaz. Quoique moins ambitieux que la Commission l'avait initialement souhaité, ce premier paquet législatif a permis aux États membres favorables à la libéralisation du marché d'aller de l'avant sans attendre les autres.

2.3. L'intégration incomplète des marchés de l'énergie européens

Le processus de libéralisation a été mené de différentes façons selon les États membres

Le processus de libéralisation a été mené de différentes façons selon les États membres : certains, suivant l'exemple britannique, ont libéralisé leurs marchés assez rapidement, alors que d'autres étaient très peu disposés à suivre ce modèle. Confronté à cette diversité de situations qui existe encore aujourd'hui entre les États membres en matière de libéralisation et d'ouverture du marché, le Conseil européen de Lisbonne en 2000³⁷ a souligné la nécessité d'accélérer ce processus. Visant l'achèvement de la création du marché intérieur des secteurs du gaz et d'électricité, **les secondes directives concernant l'électricité et le gaz adoptées en 2003**³⁸ lui ont donné une nouvelle impulsion, en exigeant la libéralisation des marchés nationaux de gaz et d'électricité avant le 1^{er} juillet 2004 pour les grands consommateurs et avant le 1^{er} juillet 2007 pour l'ensemble des consommateurs.

Cependant, l'ouverture globale du marché intérieur de l'énergie n'était encore en 2005, que de 66 % pour l'électricité et de 57 % pour le gaz. La transposition des secondes directives concernant l'électricité et le gaz demeure incomplète dans de nombreux États membres, comme en témoigne la **vague de procédures d'infraction**³⁹ **lancées par la Commission contre 17 États membres**⁴⁰ **en avril 2006**. En

37. Lisbonne, Conseil européen du 23/24 mars 2000, Conclusions de la présidence n° 100/1/00, Bruxelles, 24 mars 2000.

38. Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, L 176, 15.7.2003, p. 57-78; Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité, L 176, 15.7.2003, p. 37-56.

39. IP/06/430 du 4 avril 2006, *La Commission attaque les États membres n'ayant pas ouvert correctement leurs marchés de l'énergie*. MEMO/06/152 du 4 avril 2006, *Infractions ouvertes dans le secteur du marché du gaz et de l'électricité par État membre*.

40. Les États membres concernés étaient l'Autriche, la Belgique, la République tchèque, l'Allemagne, l'Estonie, l'Espagne, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Italie, la Lituanie, la Lettonie, la Pologne, la Suède, la Slovaquie et le Royaume-Uni.

outre, la Commission a ouvert une enquête sectorielle de grande ampleur dans le secteur de l'énergie en 2005.⁴¹ L'enquête, publiée en janvier 2007, concluait que les consommateurs et les entreprises étaient perdants en raison de marchés du gaz et de l'électricité mal organisés et des prix élevés de l'énergie (voir première partie, section 3.1.).

L'ouverture globale du marché intérieur de l'énergie n'était encore en 2005, que de 66 % pour l'électricité et de 57 % pour le gaz

2.4. Le nouveau débat énergétique et l'adoption du « paquet législatif Énergie/Climat »

Un contexte énergétique en pleine mutation, caractérisé par une augmentation des prix de l'énergie, une dépendance extérieure grandissante, et la conscience croissante du changement climatique, ajouté aux événements récents et aux crises énergétiques (Russie-Ukraine, Belarus, etc.) ont incité l'UE à discuter d'une politique globale de l'énergie pour l'Europe lors du sommet informel de Hampton Court en 2005.⁴² **Une nouvelle approche plus dynamique et plus ambitieuse d'une politique européenne de l'énergie** a alors vu le jour, à l'initiative de la Commission européenne dans son Livre vert *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*,⁴³ débattu par le Conseil européen en mars 2006.⁴⁴ La Commission a publié en janvier 2007 le « **paquet législatif sur l'énergie et le changement climatique** » avec comme pièce maîtresse sa communication sur « une politique de l'énergie pour l'Europe »⁴⁵.

Le Conseil européen⁴⁶ a ensuite adopté le paquet, visant à établir une **politique globale de l'énergie pour l'Europe d'ici 2009**. Cette nouvelle politique énergétique se fonde sur **trois piliers** : améliorer la sécurité de l'approvisionnement; assurer la compétitivité des économies européennes et la disponibilité d'une énergie à un prix abordable; et promouvoir le développement durable et lutter contre le

41. *Enquête de la Commission relative au secteur du gaz et de l'électricité*, lancée le 13 juin 2005, JO C 144, 14.6.2005, p. 13.

42. Conférence de presse du Sommet informel de l'UE, Hampton Court, 27 octobre 2005, <http://www.eu2005.gov.uk>.

43. *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, Livre vert de la Commission, COM (2006) 105 final, Bruxelles, 8 mars 2006.

44. Conseil européen des 23/24 mars 2006, conclusions de la présidence n° 7775/1/06 REV1, Bruxelles, 18 mai 2006.

45. *Une politique de l'énergie pour l'Europe*. Communication de la Commission au conseil européen et au Parlement européen du 10 janvier 2007, COM(2007) 1 final.

46. Conseil européen des 8/9 mars 2007, conclusions de la présidence n° 7224/07 (CONCL 1), Bruxelles, 9 mars 2007.

changement climatique. Il est intéressant de noter que la plupart de ces objectifs étaient en fait déjà présents dans les documents de la Commission européenne des années 1990, mais qu'ils n'avaient jamais été adoptés par le Conseil. Les six domaines prioritaires pour l'action identifiés dans le paquet sont : l'énergie pour la croissance et pour l'emploi; la sécurité d'approvisionnement grâce à la solidarité entre États membres; un bouquet énergétique plus durable et diversifié; la lutte contre le changement climatique; la recherche et l'innovation au service de la politique énergétique européenne; et une politique extérieure cohérente en matière d'énergie.

L'engagement pris par l'UE de réaliser des objectifs ambitieux en matière de réduction de gaz à effet de serre, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique, et principalement le **triple objectif des « 3 fois 20 d'ici 2020 »**⁴⁷ est une avancée considérable du nouveau paquet législatif sur l'énergie et le changement climatique. Même si cette évolution constitue une étape valable vers la création d'une politique européenne de l'énergie, l'application des objectifs convenus demeure la partie la plus importante et la plus délicate de ce processus. Le Conseil européen de mars 2007 a également réaffirmé la nécessité de réaliser l'ouverture des marchés de l'énergie avant juillet 2007 et d'appliquer correcte-

Presque tous les États membres continuent aujourd'hui encore à enfreindre différentes dispositions de la législation communautaire existante en matière d'électricité et de gaz

ment les règles communes pour le marché intérieur. Il a en outre convenu de la nécessité d'adopter plusieurs mesures législatives additionnelles.

Ce nouvel élan a permis la négociation et l'adoption par le Parlement européen et le Conseil d'un **troisième paquet législatif sur le marché intérieur de l'énergie en juin 2009** (voir première partie, section 3.1). Paradoxalement, alors qu'un autre paquet sur l'énergie vient juste d'être adopté, **presque tous les États membres continuent aujourd'hui encore à enfreindre différentes dispositions de la législation communautaire existante en matière d'électricité et de gaz, et notamment du deuxième paquet législatif de 2003.**⁴⁸

47. La Commission salue l'adoption du paquet «Climat et énergie», IP/09/628, Bruxelles, 23 avril 2009.

48. La Commission prend des mesures pour garantir l'efficacité et la compétitivité du marché de l'énergie en Europe, IP/09/1035, Bruxelles, 25 juin 2009.

De plus, la Commission a entamé en 2007 un examen institutionnalisé de la politique énergétique, en vue de fournir un cadre global pour les discussions fréquentes sur les questions énergétiques dans les institutions européennes. La Commission doit présenter au Conseil et au Parlement européen, sur base régulière, **des analyses stratégiques de la politique énergétique européenne (SEER)**, évaluant les progrès et identifiant les nouveaux défis en matière énergétique et les réponses à y apporter. Tandis que la première analyse de 2007⁴⁹ traitait principalement de l'achèvement des marchés intérieurs de l'énergie, la seconde, publiée en 2008,⁵⁰ abordait la question de la sécurité énergétique.

Évaluation

L'Union européenne a rencontré **de nombreux obstacles dans le cadre du développement d'une politique énergétique commune**. De nombreux facteurs peuvent expliquer ce phénomène.

Tout d'abord, les **raisons historiques** expliquent partiellement pourquoi le Traité CE n'a pas identifié l'énergie en tant que politique prioritaire. Lorsque le Traité de Rome a été conclu, en 1957, le charbon était la plus importante source d'énergie primaire. Les six États membres fondateurs avaient mis en commun leurs intérêts dans ce domaine dans le cadre de la CECA. En outre, le Traité Euratom assurait également la coopération dans le domaine de l'énergie nucléaire, qui était à l'époque l'autre source d'énergie primaire susceptible de donner à la Communauté son indépendance énergétique. En 1957, le gaz naturel n'était pas encore perçu comme une source importante d'énergie primaire et le pétrole était considéré comme suffisamment couvert par les règles sur la libre circulation des marchandises. En ce qui concerne l'électricité, l'état de développement technique des réseaux électriques permettait à peine un commerce frontalier de l'électricité à grande échelle. Ainsi, à l'époque, le Traité CECA de 1951 et le Traité Euratom de 1957 offraient une base juridique suffisante pour une politique énergétique commune.

49. Op. Cit. 45.

50. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52008DC0781:FR:HTML:NOT>

Les énormes différences entre les États membres en termes de disponibilité des ressources énergétiques naturelles sur leur territoire est un autre facteur à prendre en considération. Les États membres « riches en énergie » se sont montrés très peu disposés à partager leurs combustibles fossiles. Ce phénomène s'est accentué avec le temps et a conduit ces États à limiter leur vision au plan national et à considérer leurs ressources énergétiques comme « chasse gardée ».

Le fait que les États membres ont affirmé leur **souveraineté nationale sur leur bouquet énergétique** est un troisième facteur, qui se reflète d'ailleurs dans les traités. Les États membres étaient et restent enclins à conserver leur souveraineté dans l'élaboration de leurs politiques énergétiques. Les pays de l'UE ont donc eu tendance à répondre chacun de leur côté aux différentes crises énergétiques. Ces réponses comprenaient notamment la coopération internationale en dehors des structures institutionnelles du Traité CE (telles que l'AIE) et le développement de politiques industrielles conduisant à la création de « champions nationaux ». L'approche nationale et les choix nationaux des alliances traditionnelles ont en outre contribué à apporter une réponse nationale aux problèmes de sécurité d'approvisionnement et à développer des relations bilatérales privilégiées avec les fournisseurs étrangers. Généralement, les États membres sont peu disposés à voir l'UE interférer dans les domaines de souveraineté nationale (politique étrangère et de sécurité) et préfèrent souvent la coopération internationale pour défendre leurs positions nationales.

Le fait que l'UE n'ait pas été capable de développer une politique étrangère commune a renforcé cette tendance et demeure un obstacle pour la réalisation d'une politique globale de l'énergie pour l'Europe. En effet, comme cela sera démontré ci-dessous, même si la politique énergétique revêt une dimension stratégique importante (principalement au niveau des relations avec les fournisseurs étrangers), elle a toujours été négligée au niveau communautaire, et demeure la prérogative des États membres. **Le paradoxe est que, inversement, le fait que l'Europe n'ait pas développé de politique globale de l'énergie constitue un obstacle au développement d'une politique étrangère commune.**

III. Les trois objectifs de la politique énergétique européenne : inventaire et questions en suspens

Les sections suivantes évalueront plus en détail les mesures adoptées au niveau européen en vue de remplir les trois objectifs assignés à la politique énergétique, à savoir : l'accès à l'énergie à un prix abordable (3.1.), le développement durable (3.2.), et la sécurité d'approvisionnement (3.3.). Pour l'analyse, les mesures prises sont classées par catégorie en fonction des objectifs poursuivis.

3.1. Accès à l'énergie à un prix abordable

La création d'un vaste marché de l'énergie au niveau européen est un moyen permettant d'assurer que tous les Européens soient en mesure d'accéder à l'énergie à des prix raisonnables et stables. La garantie d'une concurrence efficace entre différents fournisseurs est supposée maintenir les prix sous pression et assurer un libre choix au consommateur. C'est cette approche qu'a suivie l'Union européenne en développant sa politique énergétique. En effet, comme les récentes analyses stratégiques de la politique énergétique européenne (I et II) l'ont démontré, celle-ci a mis l'accent sur **la promotion du libre-échange et sur la concurrence dans un vaste marché européen**, en partant du principe que l'achè-

Tous les Européens soient en mesure d'accéder à l'énergie à des prix raisonnables et stables

vement d'un marché unique pour l'électricité et le gaz exercera une pression à la baisse sur les prix et garantira la sécurité d'approvisionnement. Cet objectif a été poursuivi par l'application des règles primaires du Traité relatives à la libre circulation et à la concurrence ainsi que par l'adoption des paquets législatifs de droit dérivé, aboutissant à la récente adoption d'un troisième paquet de directives et de règlements parallèlement à la création d'une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER).

3.1.1. Le processus de libéralisation : l'énergie sous le prisme du marché intérieur

i. Les deuxième et troisième paquets de mesures relatives au marché intérieur de l'énergie. Bien que la législation prévoyant la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité ait été adoptée dans les années 1990, le principal paquet législatif à ce jour dans ce domaine n'est autre que les secondes directives sur l'électricité et le gaz de 2003. Celles-ci prévoient l'ouverture totale des marchés de l'énergie pour tous les clients autres que les ménages à compter de juillet 2004, et pour tous les clients à compter de juillet 2007. Leur adoption était fonction du consensus auquel les États membres devaient aboutir sur les obligations de service public. Pour de nombreux États membres, l'ouverture du marché ne pouvait pas se faire aux dépens des services publics universels traditionnellement proposés. Les premières dispositions des deux directives sur l'électricité et le gaz commencent donc par définir les grands principes qui doivent régir l'organisation de ces secteurs. Ces principes incluent une **obligation de fournir un service universel à tous les ménages**. Ceci implique le droit des ménages d'être approvisionnés en électricité d'une qualité déterminée, sur leur territoire, à des prix raisonnables, transparents et facilement comparables.

Ces directives – **toutes fondées sur l'article 95 du Traité CE** – contiennent également des dispositions détaillées sur l'accès des tiers au réseau. Elles imposent des règles détaillées sur la séparation (découplage/*unbundling*) des activités d'approvisionnement et de production d'une part, et des activités liées au réseau d'autre part. Ces règles s'appliquent à la Communauté ainsi qu'aux entreprises non communautaires. Par ailleurs, afin d'assurer le respect de ces règles, les États

membres sont tenus de mettre en place des autorités nationales de régulation indépendantes (ARN).

Les directives ont été également complétées par d'autres initiatives visant à réaliser ce marché intérieur de l'énergie : un règlement favorisant les échanges frontaliers d'électricité (2003)⁵¹ et un règlement établissant des conditions d'accès non discriminatoires aux réseaux de transport de gaz naturel (2005).⁵²

Ces mesures de libéralisation se concentrent sur l'ouverture du marché et sur la régulation du réseau. Elles sont essentiellement de nature juridique. Mais il en faut plus pour garantir l'ouverture du marché et pour parvenir à une concurrence efficace. Les mesures de libéralisation ont été confrontées à **une structure de marché caractérisée par un interventionnisme étatique et par la présence monopolistique ou oligopolistique des entreprises en place**. Un simple règlement ne suffit bien évidemment pas à balayer cet héritage. Cependant, en raison des développements techniques et juridiques discutés dans ce rapport, les approches monopolistiques ne sont plus tolérées dans le cadre de la fourniture de service public énergétique.

En 2005, la Commission a lancé **une enquête sectorielle de grande échelle** visant à déterminer les causes du mauvais fonctionnement du mécanisme du marché dans les secteurs de l'électricité et du gaz.⁵³ Le rapport de la Commission de 2007 confirmait les soupçons selon lesquels la structure du marché et les pratiques du secteur ne permettaient pas à la concurrence de favoriser le bien être des citoyens. Ce rapport concluait entre autres que :

- les marchés de l'énergie sont encore **fortement concentrés et ont une portée nationale** dans la plupart des cas;⁵⁴
- les nouveaux acteurs ont finalement été peu nombreux car ceux-ci **ne disposaient pas d'un accès à l'électricité et au gaz**, étant donné les contrats

51. Règlement (CE) n° 1228/2003 du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité, JO L 176, 15.7.2003, p. 1-10.

52. Règlement (CE) n° 1775/2005 du 28 septembre 2005 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel, JO L 289, 3.11.2005, p. 1-13.

53. *Op. Cit.* 40.

54. Sur le marché de gros de l'électricité, les trois plus grands producteurs contrôlent encore plus de 70% de la capacité de génération dans 15 États membres. Le niveau élevé de concentration sur le marché de gros de l'électricité est confirmé par le fait que seuls huit États membres disposaient d'un marché modérément concentré. Sur le marché de gros du gaz, la concentration est encore plus importante. Les trois plus grands producteurs ont une part de marché de 90% ou plus dans 12 États membres. En ce qui concerne le marché de détail de l'électricité, la part de marché des trois plus grandes compagnies sur l'ensemble du marché de détail s'élevait à plus de 80% dans 14 États membres. Sur le marché de détail du gaz, le marché n'est modérément concentré que dans un seul État membre.

à long terme et l'intégration verticale entre grossistes et détaillants qui bloquent les marchés ;

- les nouveaux acteurs **n'avaient pas non plus accès aux infrastructures** ni aux informations concernant les capacités de transport ;
- l'accès des tiers et les règles de découplage se sont avérés insuffisants pour empêcher les entreprises en place, intégrées verticalement, de **favoriser leurs sociétés apparentées** ;
- **les investissements** dans les infrastructures sont insuffisants.

Sur la base de ces résultats, l'enquête **a confirmé le besoin urgent de réagir**. La Commission a principalement entrepris deux types d'activités. Elle a redynamisé l'application des règles de la concurrence dans le secteur de l'énergie et elle s'est fondée sur le rapport d'enquête sectorielle pour proposer un nouveau règlement plus prescriptif, notamment pour le découplage des activités liées au réseau et à l'approvisionnement.

ii. Le troisième paquet de mesures relatives au marché intérieur de l'énergie. En juin 2009, au terme de longues et difficiles négociations, le Parlement européen et le Conseil ont adopté le troisième paquet de mesures relatives au marché intérieur de l'énergie, **visant à mettre en place le cadre réglementaire nécessaire pour rendre l'ouverture du marché totalement efficace**. La nouvelle législation se compose de deux directives⁵⁵ traitant des marchés intérieurs du gaz et de l'électricité et de trois règlements, dont deux⁵⁶ régissant les conditions d'accès à ces marchés, et le troisième⁵⁷ instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER). Les troisièmes directives sur l'électricité et le gaz doivent être transposées en droit national après leur entrée en vigueur, à l'exception des règles sur le découplage du transport qui doivent être transposées en 2011. L'ACER devrait être en service dès 2010.

55. Directive 2009/72/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE, et Directive 2009/73/EC du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE.

56. Règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) n° 1228/2003, et Règlement (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) n° 1775/2005.

57. Règlement (CE) n° 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

Le troisième paquet de mesures relatives au marché intérieur de l'énergie est supposé **offrir une base suffisante pour achever la libéralisation totale des marchés du gaz et de l'électricité**. Il assure une surveillance réglementaire plus efficace avec de véritables régulateurs d'énergie nationaux indépendants et compétents. L'établissement d'un nouveau réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (ENTSO), chargé de développer des normes de sécurité et des codes techniques communs, devrait permettre d'accroître la collaboration et les investissements transfrontaliers. Le découplage efficace entre, d'une part, la production et la vente d'énergie et, d'autre part, le transport de l'énergie (un approvisionnement plus strictement découplé des activités de transport des sociétés intégrées) devrait quant à lui permettre de créer des conditions de concurrence équitables sur les marchés de l'énergie. La transparence des marchés et des droits des citoyens dans le processus d'ouverture du marché se voit renforcée, tout comme les obligations des États membres de protéger les consommateurs vulnérables. La mise en œuvre de systèmes de mesure intelligents devrait par ailleurs concerner 80 % de la population d'ici 2020.

Le troisième paquet de mesures relatives au marché intérieur de l'énergie renforce également la **coordination des régulateurs nationaux** par la création d'une agence « réseau » de coopération des régulateurs d'énergie (ACER). La régulation des marchés de l'énergie était auparavant coordonnée sur base volontaire par différentes entités impliquant diverses parties prenantes : le CEER (Conseil des régulateurs européens de l'énergie), l'ERGEG (Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz), l'ENTSO-E (Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour l'électricité), et les forums de Florence et de Madrid. La Commission a reconnu les limites de la méthode actuelle, estimant que *« la pratique actuelle au sein de l'ERGEG, qui exige généralement l'assentiment de 27 régulateurs et de plus de 30 gestionnaires de réseau de transport pour parvenir à un accord, ne donne pas de résultats satisfaisants. Elle a débouché sur un certain nombre de codes non contraignants et rassemblé les efforts pour convenir d'approches communes par une « convergence progressive », mais ne s'est pas avérée capable de conduire à de réelles décisions sur les questions difficiles, décisions devenues indispensables aujourd'hui »*.

La rationalisation de cette coordination dans les nouvelles structures institutionnelles est une amélioration considérable offerte par le nouveau paquet. L'ACER sera une entité distincte, indépendante de la Commission.⁵⁸ Elle sera responsable de l'encadrement des plans d'investissement décennaux des Gestionnaires de réseau de transport (GRT)⁵⁹ et de la coopération entre ces GRT. L'agence sera également chargée de prendre différentes décisions sur des questions transfrontalières spécifiques. Elle peut en outre adopter des directives non contraignantes, mais n'est pas autorisée à adopter des règles contraignantes. En tant que tel, l'ACER n'est pas un « véritable » régulateur européen, mais plutôt une plate-forme de coopération pour les régulateurs nationaux. Les décisions contraignantes ne sont possibles que pour les questions techniques. Il convient de noter à cet égard que la jurisprudence européenne (Meroni)⁶⁰ ne permet pas à la Commission de déléguer ses pouvoirs règlementaires et décisionnels aux entités telles que l'ACER si le Traité ne le prévoit pas explicitement.

L'ACER n'est pas un « véritable » régulateur européen, mais plutôt une plate-forme de coopération pour les régulateurs nationaux

En dépit des améliorations apportées par le nouveau paquet, l'élaboration d'une réglementation détaillée, l'espace réservé à l'intervention des régulateurs sur le marché, et la protection accrue des consommateurs témoignent d'une certaine méfiance à l'égard des forces du marché.

Un autre élément incite à la prudence. L'adoption de mesures législatives est une chose, mais l'application et le respect de ces règles en est une autre. Jusqu'ici les États membres affichaient des résultats plutôt modestes lorsqu'il s'agissait de respecter les règles envers lesquelles ils s'étaient officiellement engagés. Plus de cinq ans et demi après l'échéance (1^{er} juillet 2004) fixée pour la mise en œuvre des deuxièmes directives sur l'électricité et le gaz, **la plupart des États membres continuaient à enfreindre leurs obligations.**⁶¹ La Commission a entrepris des procé-

58. Voir également le *Rapport Vidal Quadras* et l'adoption du Parlement européen, 10.07.2007.

59. COM (2005) 59 final.

60. Arrêt de la Cour du 17 juillet 1959 – Società Industriale Metallurgica di Napoli (SIMET), Meroni & Co. Industrie Metallurgiche, Erba, Meroni & Co. Industrie Metallurgiche, Milan, Fer.Ro (Ferriere Rossi) et Acciaierie San Michele v Haute Autorité de la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier – Affaires jointes 36/58, 37/58, 38/58, 40/58 et 41/58.

61. Plusieurs États membres (DK, LU et NL) ont à présent correctement transposé les deux directives dans la législation nationale appropriée. D'autres États membres affichent également certains progrès : CZ, FI, DE, GR, LV, LT, SI et UK ont adapté leurs droits nationaux à la législation de l'UE après qu'un avis motivé ait été publié par la Commission.

dures juridiques pour s'assurer de la mise en œuvre totale et correcte de certaines dispositions, avec une nouvelle vague de procédures d'infraction en juin 2009⁶² contre 25 États membres.

iii. Les initiatives européennes de coopération régionale. Les initiatives européennes de coopération régionale⁶³ ont été lancées au printemps 2006 par le Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz (ERGEG) et comprennent une initiative régionale de l'électricité (IRE) et une initiative régionale du gaz (IRG). L'ERGEG a identifié sept marchés régionaux de l'électricité (Baltique, Centre-Est, Centre-Sud, Centre-Ouest, Nord, Sud-Ouest et France-Royaume-Uni-Irlande) et trois marchés régionaux du gaz (Nord-Ouest, Sud et Sud-Sud-Est). Chaque marché régional de l'électricité et du gaz dispose d'un régulateur principal issu de l'un des États membres constituant le groupe.

L'objectif des initiatives relatives à l'électricité et au gaz est de développer l'intégration des marchés européens de l'électricité et du gaz. Ces initiatives sont fondées sur une approche progressive, consistant dans un premier temps à transformer les marchés nationaux en marchés régionaux, pour ensuite développer un marché unique européen de l'énergie. Plusieurs répercussions positives ont été enregistrées après l'application de ces initiatives, à savoir plus de transparence et d'interopérabilité, une meilleure coopération entre les parties prenantes, les gestionnaires de réseaux et les régulateurs, un meilleur contrôle du respect du droit communautaire, et un commerce transfrontalier accru de l'électricité et du gaz. En outre, des résultats positifs ont été enregistrés lors du conflit gazier qui a opposé l'Ukraine à la Russie en janvier 2009 lorsque les initiatives régionales ont permis une meilleure gestion de la situation dans la région Sud/Sud-Est, sévèrement frappée par la crise.

Une approche progressive, consistant dans un premier temps à transformer les marchés nationaux en marchés régionaux, pour ensuite développer un marché unique européen de l'énergie

Les initiatives européennes de coopération régionale se développent actuellement sur une base volontaire, ce qui est l'une des faiblesses de l'instrument puisque

62. *La Commission prend des mesures pour garantir l'efficacité et la compétitivité du marché de l'énergie en Europe*, IP/09/1035, Bruxelles, 25 juin 2009.

63. *Maintenir l'élan vers un marché unique européen de l'énergie*, Initiatives régionales de l'ERGEG – Rapport d'activité, novembre 2009 : <http://www.energy-regulators.eu>.

la réalisation des objectifs dépend de la bonne volonté de nombreuses parties prenantes à collaborer activement : États membres, gestionnaires de réseaux, législateurs nationaux, opérateurs, industries, etc. Cependant, dès que le nouveau paquet législatif sera mis en œuvre, il modifiera le contexte qui encadre le fonctionnement des initiatives régionales en rendant ce processus **contraignant et exécutoire**.⁶⁴

3.1.2. Le rôle spécifique du droit de la concurrence

En s'assurant que les ressources sont distribuées selon la loi de l'offre et la demande, le processus concurrentiel contribue à la réalisation de l'objectif de l'accès à l'énergie à un prix abordable. La Commission a utilisé les règles de la concurrence de trois manières différentes en vue de favoriser une concurrence efficace sur les marchés de l'énergie.

Premièrement, elle a fait preuve de créativité en développant de nouvelles théories de préjudices dans des affaires de **contrôle des opérations de concentration**. Les transactions frontalières réalisées par et entre grands acteurs nationaux ont très souvent déclenché la compétence exclusive de l'Union dans ce domaine. La volonté de la Commission d'améliorer les structures du marché a souvent porté au-delà du préjudice concurrentiel évalué dans une transaction donnée.

Par exemple, dans l'affaire EDF/ENBW⁶⁵, la Commission a considéré que l'acquisition par EDF du contrôle commun sur ENBW a conduit à l'élimination d'ENBW en tant que concurrent potentiel qui aurait pu mettre à mal la position dominante d'EDF sur le marché français. Afin d'éviter une décision d'interdiction, EDF a accepté de vendre une partie de sa capacité française sous régime de l'enchère (les centrales virtuelles). De même, E.ON était également prêt à offrir des engagements ambitieux quand il a acquis les installations de gros et de stockage de MOL en Hongrie.⁶⁶ Ces engagements ont conduit à l'élimination de tous les liens

64. En fait, le troisième paquet de mesures relatives au marché intérieur de l'énergie introduira un cadre commun de lignes directrices et des codes de réseau qui - sur proposition de la Commission européenne - pourra passer par la procédure de comitologie qui rendrait chaque code réseau contraignant.

65. Affaire COMP/M.1853 — EDF/ENBW.
66. Affaire COMP/M.3696 — E.ON/MOL.

structuraux entre MOL et E.ON, et notamment en ce qui concerne le réseau de transport. E.ON a également proposé de vendre des quantités importantes de gaz aux nouveaux venus, améliorant de ce fait la fluidité sur les marchés hongrois de vente de gaz en gros.

La Commission a utilisé cette approche pragmatique et novatrice dans plusieurs affaires (DONG⁶⁷, Hidrocantàbrico)⁶⁸, parfois en agissant de concert avec les autorités nationales de la concurrence (Veba/Vlag)⁶⁹. Cependant, lorsqu'aucun engagement n'était envisageable, la Commission n'a pas hésité à interdire la création de nouveaux géants de l'énergie (EDF/GDF/ENI)⁷⁰. Par ailleurs, les fusions strictement nationales, sans la moindre dimension communautaire (c'est-à-dire lorsque la majeure partie du chiffre d'affaires des parties participant à la fusion est réalisée dans un seul et même État membre) ne tombent pas sous la compétence de la Commission. Ces concentrations purement nationales peuvent donc conduire à la constitution de champions nationaux que la Commission est contrainte de tolérer (E.ON/Ruhrgas, Gas Natural/Endesa, etc.).⁷¹

Deuxièmement, la Commission, en appliquant la réglementation anti-trust, comptait également demander divers **engagements dans des affaires d'abus de position dominante comme moyen d'orienter les marchés**, conformément à l'article 9 du règlement 1/2003⁷². Par exemple, menacé de lourdes amendes pour comportement abusif sur le marché allemand de vente en gros d'électricité, E.ON a accepté de céder son réseau électrique à haute tension, ainsi qu'un portefeuille important et varié de capacité de production. De même, Distrigaz a présenté un arrangement complexe de mesures pour garantir la liquidité du marché en Belgique. Avec cet arrangement, Distrigaz garantissait qu'au moins 70 % de ses clients seraient soumis à la libre concurrence pour des nouveaux venus chaque année. Une fois encore, les conséquences, pour les entreprises qui choisissent de ne pas entrer

67. Affaire COMP/M.3868-DONG/Elsam/Energi E2.

68. Affaire COMP/M.2684 — EnBW / EDP / CAJASTUR / HIDROCANTÁBRICO.

69. Affaire COMP/M.1383 — Exxon/Mobil et Affaire COMP/M.1673 — VEB/VLAG.

70. Affaire COMP/39 315 — ENI; COMP/39 316 — *Verrouillage présumé du marché par GDF*; COMP/39 386 — *Utilisation de contrats de fourniture à long terme avec de gros acheteurs industriels d'électricité en France*; COMP/39 387 — *Utilisation de contrats de fourniture à long terme avec de gros acheteurs industriels d'électricité en Belgique*; COMP/39 401 *Collusion E.ON/GDF*; COMP/39 442 — *Marché de gros français de l'électricité*; et COMP/39 351 — *Svenska Kraftnät*.

71. *Concentrations : la Commission interdit l'acquisition de GDF par EDF et ENI à propos de E.ON-Ruhrgas en Allemagne; Endesa-Gas Natural en Espagne et GDF-Suez*, IP/04/1455 du 9 décembre 2004.

72. Règlement (CE) n° 1/2003 du Conseil, du 16 décembre 2002, relatif à la mise en œuvre des règles de concurrence prévues aux articles 81 et 82 du Traité.

dans le jeu de la Commission, peuvent se payer très cher, comme en témoignent les expériences vécues par GDF et E.ON pour leurs pratiques relatives au partage des marchés conclu dans le cadre de l'exploitation commune d'un gazoduc.

Troisièmement, la Commission a **étendu l'application des règles du Traité relatives aux aides d'État**. Elle est notamment intervenue à deux reprises, en Pologne et en Hongrie, contre des contrats d'achat d'électricité à long terme conclus entre des producteurs en place et des entreprises publiques de distribution, en raison du fait que les conditions des contrats d'achat revenaient à transférer des aides d'État aux producteurs.⁷³

Les règles de la concurrence ne s'appliquent qu'*ad hoc*, et les solutions *ad hoc* ne sont pas un remède universel aux défaillances structurelles du marché

Mais cette approche concurrentielle proactive de la Commission dans le secteur de l'énergie, par laquelle elle utilise la gamme complète des outils à sa disposition, a ses limites. Les règles de la concurrence ne s'appliquent que si elles sont déclenchées par des événements spécifiques : pratiques restrictives pour les articles 81 et 82 du Traité CE, concentrations conformes au règlement 139/2004⁷⁴ et aides d'État pour l'application des articles 87 et 88 du Traité CE. Les règles de la concurrence ne s'appliquent qu'*ad hoc*, et les solutions *ad hoc* ne sont pas un remède universel aux défaillances structurelles du marché.

3.1.3. Le rôle des autres politiques européennes

i. Fiscalité. La création du marché intérieur de l'énergie dépend dans une certaine mesure de la politique fiscale. **La fiscalité indirecte influence directement le prix de l'énergie** et de son transport et peut avoir de sérieux effets de distorsion. La non-imposition, la double imposition, et la divergence des taux d'imposition peuvent influencer les échanges transfrontaliers d'énergie et de carburant, empêchant ainsi la libre concurrence et le développement du marché intérieur de l'énergie. En 2003, **deux instruments juridiques** concernant la fiscalité indirecte des activités

73. *Aides d'État : la Commission demande à la Hongrie de mettre fin aux contrats d'achat d'électricité à long terme et de récupérer les aides d'État octroyées aux producteurs d'électricité*, IP/08/850, Bruxelles, 4 juin 2008.

74. Règlement (CE) n° 139/2004 du Conseil du 20 janvier 2004 relatif au contrôle des concentrations entre entreprises (« le règlement CE sur les concentrations »), JO L 24, 29.1.2004, p. 1-22

liées à l'énergie ont été adoptés. La première directive restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité a été adoptée après plus d'une décennie de négociation. La directive élargit le champ d'application du régime des taux minimum pour l'énergie, précédemment limité aux huiles minérales⁷⁵, à l'ensemble des produits énergétiques, dont le gaz naturel et l'électricité.⁷⁶ Les États membres ne peuvent appliquer des taux de taxation divergents. Cependant, la directive n'établissant **qu'un taux minimum**, les différences de taux demeurent. La deuxième initiative de 2003 portait sur la modification de la réglementation en matière de TVA, avec une directive prenant en considération les spécificités des opérations liées à l'énergie.⁷⁷ Cette directive harmonisait les règles relatives à la fourniture d'électricité et de gaz afin d'aboutir à un véritable marché intérieur pour l'électricité et le gaz sans obstacle lié à la TVA.

En revanche, ces initiatives en matière de taxation servent essentiellement à la création du marché intérieur. **Elles ne visent pas à favoriser certaines formes d'utilisation d'énergie** au détriment d'autres. Elles n'ont pas non plus pour objet de limiter la compétence des États membres de plafonner les prix de l'énergie et par conséquent de maintenir l'énergie accessible et abordable aux consommateurs européens.

ii. Réseaux transeuropéens d'énergie. Le rôle des infrastructures et des réseaux est fondamental pour le fonctionnement et le développement d'un marché européen de l'énergie efficace. Ceux-ci permettent en effet de relier les marchés, d'offrir des plates-formes d'échange et de favoriser la solidarité entre États. Les infrastructures techniques dont les États européens se sont dotés dans les premières étapes de la libéralisation n'étaient pas conçues pour remplir ces fonctions. Les réseaux ont essentiellement une fonction technique, au moins dans le secteur de l'électricité.

Des investissements importants doivent être consentis pour transformer ces réseaux de sorte qu'ils puissent soutenir l'intégration des marchés. Ces investissements sont principalement du ressort des États membres. Toutefois, les réseaux

75. Directive 92/81/CEE du Conseil, du 19 octobre 1992, concernant l'harmonisation des structures des droits d'accises sur les huiles minérales, JO L 316, 31.10.1992, p. 12-15.

76. Directive 2003/96/CE du Conseil, du 27 octobre 2003, restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, JO L 283, 31.10.2003, p. 51-70.

77. Directive 2003/92/CE du Conseil du 7 octobre 2003 modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les règles relatives au lieu de livraison du gaz et de l'électricité, JO L 260, 11.10.2003, p. 8-9.

sont couverts par la politique des réseaux transeuropéens d'énergie (RTE), qui **visent à favoriser l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux nationaux** ainsi que l'accès à ces réseaux, non seulement au sein de l'UE, mais également dans ses régions voisines (voir section 3.3., Partie I).

Le Traité CE accorde à l'Union des pouvoirs pour développer les réseaux énergétiques transeuropéens (RTE-E). Les dispositions du Traité (articles 154-156 du Traité CE sur les réseaux transeuropéens), et la législation mettant en application ces dispositions concernent tous types d'infrastructure énergétique. La nouvelle orientation communautaire adoptée en 2006 pour les réseaux énergétiques transeuropéens énumère et classe, en fonction des objectifs et des priorités établis, les projets éligibles à l'aide communautaire. Elle a également introduit le concept de « projet d'intérêt européen ». Ces projets sont censés améliorer l'accessibilité du marché dans l'ensemble de l'Union, renforcer la coordination des différents projets, et pleinement intégrer les nouveaux États membres. Dans la pratique, une grande partie de la politique européenne sur le développement de ces réseaux est consacrée à l'électricité et au gaz naturel. La législation de mise en œuvre actuelle se concentre sur ces types de projets. La liste de projets éligibles⁷⁸ renvoie seulement aux réseaux d'électricité et de gaz naturel. Des coordinateurs européens ont également été nommés pour un certain nombre de projets clés.

iii. Part du budget européen pour l'énergie. Il est nécessaire de consentir des investissements financiers importants en termes d'infrastructures pour l'achèvement du marché de l'énergie. Les coûts relatifs aux futurs projets d'infrastructure en matière d'énergie au niveau européen sont particulièrement élevés et les profits ne peuvent souvent s'envisager qu'à très long terme. Selon les projections de la Commission,⁷⁹ l'UE a besoin, pour l'accomplissement des projets prioritaires, d'au moins 19 milliards d'euros d'investissement dans les gazoducs et de 6 milliards d'euros d'investissement dans le transport de l'électricité d'ici 2013. Toutefois, le budget de l'UE consacré aux projets dans le domaine de l'énergie demeure limité. Le budget de l'UE pour l'énergie, se résumant principalement au budget alloué aux projets des RTE, **n'est que de 20 millions d'euros par an**. L'intervention finan-

cière de l'UE dans des projets liés au domaine de l'énergie (réseau) demeure marginale et consiste principalement à financer des études de faisabilité ou des études élémentaires de génie civil⁸⁰. Les fonds structurels, les fonds de cohésion, les garanties de prêts du fonds européen d'investissement et les prêts de la Banque européenne d'investissement sont les autres instruments qui participent au développement des RTE-E.

L'intervention financière de l'UE dans des projets liés au domaine de l'énergie (réseau) demeure marginale et consiste principalement à financer des études de faisabilité

Un règlement établissant un instrument financier destiné à faciliter la relance économique, en accordant une aide financière communautaire aux projets développés dans le domaine de l'énergie par le biais d'un « **programme énergétique européen pour la relance** » (règlement PEER), a été récemment adopté par la Commission, le Parlement et le Conseil.⁸¹ Le règlement PEER établit un instrument de financement en vue du développement, dans la Communauté, de projets dans le domaine de l'énergie et des sous-programmes en vue de progresser dans la réalisation de ces objectifs dans les domaines suivants : infrastructures pour le gaz et l'électricité (interconnexions), énergie éolienne en mer (EEM), et capture et stockage du carbone (CCS). Le nouveau règlement PEER est cependant limité dans le temps à 2010, et est financé par un excédent du budget communautaire actuel.

iv. Droits des consommateurs. L'ouverture des marchés européens de l'énergie à la concurrence devrait, au final, bénéficier au consommateur, qu'il s'agisse des ménages ou des entreprises. Sur la plupart des marchés, les lois de l'offre et de la demande, protégées par les règles générales de la concurrence, garantissent une distribution des ressources rares en fonction de la demande des consommateurs. Les règles relatives à la protection des consommateurs peuvent accorder une protection additionnelle à différents consommateurs.

Le législateur communautaire a accordé beaucoup d'attention à cet aspect. Avant l'ouverture du marché, les consommateurs devaient acheter leur énergie à des fournisseurs qui jouissaient d'un monopole et qui étaient peu enclins à réduire les

78. Décision n° 1364/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 6 septembre 2006 établissant des orientations relatives aux réseaux transeuropéens d'énergie et abrogeant la décision n° 96/391/CE et la décision n° 1229/2003/CE, JO L 262, 22.9.2006, p. 1-23.

79. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Plan d'interconnexion prioritaire – COM (2006) 846 final, Bruxelles, 10.1.2007.

80. Le financement des RTE-E n'est disponible qu'aux entreprises installées dans un État membre de l'UE et donc pas à celles situées dans des pays tiers.

81. Basé sur les articles 156 et 175, paragraphe 1, du Traité CE.

prix ou à se battre pour des clients en leur offrant des services fiables. À la lumière de ces modèles d'achat traditionnels, on peut craindre que les consommateurs ne se tournent pas spontanément vers de nouveaux fournisseurs. C'est à ce problème que la Commission européenne a voulu s'atteler.

Le marché de l'énergie au détail était contre-performant pour les consommateurs

La Commission a signalé dans son dernier rapport sur le tableau de bord annuel des marchés de la consommation (février 2009) que **le marché de l'énergie au détail était contre-performant pour les consommateurs**.⁸² Les principaux paramètres utilisés sont les niveaux des prix, la satisfaction des clients, les réclamations des consommateurs, le pourcentage de consommateurs qui changent de fournisseurs et la sécurité de l'approvisionnement.⁸³ Il ressort de ce rapport que les distributeurs d'électricité et de gaz sont particulièrement mal notés compte tenu des hausses de prix appliquées. Près de 60 % des consommateurs dénoncent des hausses de prix de la part de leur fournisseur d'énergie, tandis que 3 à 4 % seulement perçoivent des baisses de prix pour les services de fourniture de gaz et d'électricité. En ce qui concerne la comparaison des offres et les possibilités de changement de fournisseur, le secteur de l'énergie est celui où les consommateurs sont le moins enclins à changer de fournisseur : 7 % seulement ont changé de fournisseur de gaz et 8 % de distributeur d'électricité (comparé, par exemple, à 25 % pour l'assurance automobile ou à 22 % pour l'Internet).

La Commission a également lancé en 2008 **le forum des citoyens pour l'énergie**, rassemblant des représentants des consommateurs et des industries de l'électricité et du gaz, les régulateurs nationaux de l'énergie et les représentants des États membres et des pays de la Communauté de l'énergie de l'Europe du Sud-Est. Ce forum de réglementation vise à aborder et à promouvoir la création de marchés de détail concurrentiels et la protection des intérêts des consommateurs. Les résultats de cette consultation ont montré à quel point les citoyens européens, et dans certains cas les États membres, percevaient mal la manière dont la législation européenne protégeait leurs droits.

82. *Avis des consommateurs : « contre-performance » du secteur énergétique, des services bancaires et des transports urbains*, IP/09/202, Bruxelles, 2 février 2009.

83. *Le tableau de bord des marchés de la consommation et le processus de surveillance du marché. Questions et réponses*, MEMO/09/44, Bruxelles, 2 février 2009.

En conclusion, le troisième paquet de mesures relatives au marché intérieur de l'énergie cherche à **améliorer les droits du consommateur** à travers l'UE, au moyen de dispositions concernant la facturation, les données de consommation, le rôle des régulateurs, les consommateurs vulnérables, et une meilleure mise en œuvre des mesures. Les régulateurs, parallèlement à d'autres autorités compétentes, doivent s'assurer que les mesures de protection des consommateurs sont correctement mises en œuvre et que les clients bénéficient d'un fonctionnement efficace de leur marché national. En outre, un certain nombre de nouvelles dispositions visent à renforcer la protection des consommateurs.

Comme mentionné ci-dessus, ces mesures devraient être considérées **comme des étapes transitoires vers des marchés totalement concurrentiels**. En revanche, si elles s'avèrent nécessaires sur le long terme, on peut se demander si l'ouverture à la concurrence du marché suffit à rendre l'énergie accessible à tous et en particulier au client final. Ce dernier commentaire nous amène à l'évaluation des avantages générés par les mesures de libéralisation visant à atteindre l'objectif de l'accès à l'énergie à un prix abordable.

Évaluation

Il convient de noter en premier lieu que ces mesures permettent aux États membres d'imposer des obligations de service public et d'exiger un service universel au bénéfice de tous les ménages. Cependant, **la fixation des prix est laissée aux forces du marché** que les mesures de libéralisation sont supposées développer. Des marchés concurrentiels garantissent généralement que les prix sont gardés sous pression et que l'énergie, comme tout autre produit, est vendue au plus bas prix possible par le fournisseur le plus efficace. Mais l'on constate néanmoins que la concurrence n'est pas nécessairement synonyme de chute des prix.

Les prix dans le secteur de l'énergie sont volatils.⁸⁴ Cela vaut particulièrement pour les prix du pétrole et les prix d'autres produits énergétiques liés au prix

84. Par exemple, au cours du premier semestre 2008, le prix mensuel moyen du Brent a augmenté de 36 %, alors qu'entre juillet et décembre 2008, le prix mensuel moyen du Brent a diminué de 64 %, en raison de la crise économique mondiale et de la chute de la demande de pétrole.

du pétrole. Les mouvements des prix du pétrole sur le marché international influencent directement les prix du gaz et de l'électricité étant donné que le prix du pétrole est souvent utilisé comme prix de référence dans des accords de fourniture de gaz à long terme.

Le secteur de l'électricité est une industrie cyclique. Les revenus additionnels générés par la sous-capacité relative permettront à l'industrie d'investir dans de nouvelles capacités de production. Les nouveaux investissements peuvent conduire à une surcapacité relative et, par conséquent, faire baisser les prix. Ces fluctuations et les revenus importants produits par l'industrie en période de sous-capacité relative ne sont pas toujours acceptables socialement.

Sur les marchés intégrés de l'électricité, on pourrait s'attendre à ce que les fluctuations des prix soient similaires dans l'ensemble de la Communauté. Ce n'est pourtant pas le cas. **Les prix de l'électricité et les tendances de prix continuent à varier sensiblement d'un État membre à l'autre.** Divers facteurs expliquent ces différences. Le bouquet des combustibles proposés diffère d'un État à l'autre. Il en va donc de même avec la disponibilité de la capacité de production. Certains États membres peuvent faire face à une surcapacité relative pendant que d'autres sont confrontés à une sous-capacité. En outre, la compétitivité générale de leurs marchés de vente de gros et de détail diffère considérablement.

Les prix de l'énergie peuvent également différer suite à des interventions directes des États membres dans le mécanisme des prix. **Plus de la moitié des États membres continue à réguler les prix de détail.**⁸⁵ Les effets de la réglementation des prix de l'énergie restent l'un des principaux thèmes de discussion entre les États membres et la Commission. La Commission considère que des prix de l'énergie réglementés sont incompatibles avec la législation européenne puisque, en termes de bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, de tels effets peuvent mener à une distorsion de concurrence

85. Les États membres qui réglementent les prix de l'électricité et du gaz sont : BG, DK, EE, FR, HU, IE, IT, LV, LT, PL, PT, RO, SK et ES. GR, CY et MT réglementent les prix de l'électricité. DE a supprimé la régulation des prix de l'électricité en 2007 (des ménages et des petites entreprises). FI réglemente les prix du gaz. Dans la plupart des États membres, la réglementation des prix ne se limite pas aux ménages.

(avec, par exemple, des barrières à l'entrée pour de nouveaux fournisseurs et des mesures de dissuasion pour changer de fournisseur), et que des prix de l'énergie réglementés n'envoient pas le bon signal (en influençant les investissements et les incitants en faveur de l'efficacité énergétique). Les États membres défendent des prix de l'énergie réglementés du fait qu'ils constituent une protection pour « des clients vulnérables ». Pour la Commission, si certaines solutions à court terme, comme des prix réglementés, peuvent sembler avantageuses en cas de hausse rapide des prix de l'énergie, elles ne doivent pas pour autant être confondues avec le maintien de tarifs régulés pour tous les consommateurs (ou certaines catégories de consommateurs). Seule une réglementation des prix soigneusement ciblée peut s'avérer nécessaire afin de protéger certains consommateurs dans certaines circonstances bien spécifiques. La discussion sur la question reste ouverte.

Il est probablement trop tôt pour dire si les efforts consentis par la Commission dans le cadre de la création de marchés ouverts et concurrentiels suffiront, en tant qu'outil de politique énergétique, pour réaliser l'objectif d'accès à l'énergie à un prix abordable. **Cela prendra un certain temps avant que la structure oligopolistique de « pré-libéralisation » des marchés ne s'érode et se mue en un marché intégré concurrentiel.**

Il est inquiétant de constater que les **États membres ne respectent pas leurs engagements.** Cette carence dans la mise en œuvre mine la crédibilité de la politique européenne de l'énergie. La capacité de l'Europe à créer une infrastructure interconnectée comme préalable à un marché de l'énergie intégré est un autre sujet de préoccupation. Des investissements importants doivent être consentis. Malheureusement, il est clair que les **budgets communautaires sont trop limités pour fournir les fonds nécessaires.** En outre, tant que les régimes réglementaires continuent à diverger, les investisseurs privés ne seront pas incités à investir. Reste à voir si la coopération réglementaire prévue par le troisième paquet de mesures relatives au marché intérieur de l'énergie suffira pour surmonter ces différences.

3.2. Développement durable

Le concept de « développement durable » complète les normes de développement, traditionnellement exprimées en termes quantitatifs (revenu national par habitant, etc.), par trois aspects qualitatifs importants : un aspect générationnel, un aspect environnemental et un aspect social. À la conférence des Nations unies sur le développement durable de Rio de Janeiro qui s'est tenue en juin 1992, ces aspects étaient déjà clairement définis dans les principes 3 et 4 de la Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement : « *Le droit au développement doit être réalisé de façon à satisfaire équitablement les besoins relatifs au développement et à l'environnement des générations présentes et futures (principe 3); Pour parvenir à un développement durable, la protection de l'environnement doit faire partie intégrante du processus de développement et ne peut être considérée isolément (principe 4)* ».

Le débat sur la durabilité en matière d'énergie est abordé presque exclusivement sous l'angle environnemental

La dimension environnementale du développement durable est sous le feu des projecteurs depuis plusieurs années. Et le débat sur la durabilité en matière d'énergie est abordé presque exclusivement sous l'angle environnemental, limitant souvent la discussion à un aspect purement environnemental. Dans l'Union européenne, cette tendance est renforcée par des compétences bien plus importantes en matière d'environnement que dans le domaine de l'énergie⁸⁶. Les objectifs d'une politique environnementale ont été intégrés dans le traité-cadre par l'Acte unique européen.

Outre l'aspect environnemental, les aspects générationnels et sociaux du développement durable ne doivent pas être oubliés. Nous définirions le concept du développement durable dans le domaine de l'énergie comme étant « la capacité de garantir l'accès à l'énergie à un prix abordable à tous les êtres humains des générations actuelles et futures et de prendre en considération les préalables à un environnement sain ».

86. L'importance des aspects « institutionnels » est démontrée par le fait que c'est en grande partie (certains diront « seulement ») parce qu'aucune unanimité ne pouvait être atteinte au Conseil européen pour l'établissement d'une taxe sur les émissions de dioxyde de carbone, que la directive établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté a été adoptée à la majorité qualifiée, par le biais de la compétence environnementale de la Communauté.

3.2.1. Développement durable dans le domaine de l'énergie – Changement climatique

Le défi du changement climatique est certainement un défi de nature environnementale, mais dans la mesure où il menace davantage les pays les plus pauvres que les pays riches, et les générations futures davantage que les générations actuelles, il touche également à tous les aspects du développement durable évoqués ci-dessus. Dans le domaine de l'énergie, le débat sur le développement durable est intrinsèquement lié au débat sur le changement climatique. Le défi du changement climatique est en effet étroitement lié au volume et à la manière dont l'énergie est produite (de manière centralisée ou décentralisée, à partir de sources nucléaires, fossiles ou renouvelables), transportée (par réseaux, gazoducs, oléoducs, câbles, navires) et consommée (économies d'énergie, etc.). En effet, la production d'énergie et son utilisation sont responsables de 80 % de l'ensemble des gaz à effet de serre émis dans l'UE.

Dans le domaine de l'énergie, le débat sur le développement durable est intrinsèquement lié au débat sur le changement climatique

Selon la convention-cadre de l'ONU sur le changement climatique de 1992, l'objectif était de « *stabiliser les concentrations de gaz à effet de serre dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique* » (article 2). Le protocole de Kyoto du 11 décembre 1997, qui est entré en vigueur le 16 février 2005, et en vertu duquel les pays industrialisés prennent des engagements contraignants en vue de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 5 % à l'horizon 2012 en comparaison avec les niveaux de 1990, constitue la pierre angulaire de l'action internationale contre le changement climatique. La Communauté a ratifié le protocole de Kyoto le 25 avril 2002⁸⁷ s'engageant à réduire ses émissions de gaz à effet de serre de 8 % d'ici 2012.

Le changement climatique a pour la première fois été identifié comme une question relevant de la politique environnementale de la CE dans le quatrième programme d'action pour l'environnement (couvrant la période 1987-1992). Ceci a donné lieu, dans les années 1990, à un ensemble de directives concernant l'efficacité énergétique et l'étiquetage relatif à l'efficacité énergétique.⁸⁸ Avant que la Communauté

87. Décision n° 2002/258/CE, du Conseil, JO, L 130, 15 05 2005.

88. Directive 92/75/CEE du Conseil, du 22 septembre 1992, concernant l'indication de la consommation des appareils

n'adopte son cinquième programme d'action pour l'environnement pour la période 1993-2000, le changement climatique a été identifié comme étant l'un des sept domaines prioritaires pour la politique environnementale de la Communauté. L'action communautaire en matière de changement climatique s'est accélérée à mesure que les preuves des conséquences du changement climatique s'accumulaient et gagnaient les consciences politiques. Cette évolution s'est reflétée dans le sixième programme d'action pour l'environnement « Environnement 2010 : notre avenir, notre choix »,⁸⁹ qui identifiait parmi les objectifs à long terme celui de limiter l'augmentation globale de la température à maximum deux degrés Celsius au-dessus des niveaux préindustriels. Les deux degrés ont été une nouvelle fois confirmés dans la communication de la Commission « Vaincre le changement climatique planétaire » du 10 janvier 2007.⁹⁰

Au Conseil de printemps de mars 2007, sous le titre « Une politique intégrée de l'UE en matière de climat et d'énergie », le Conseil européen a souligné **le rôle principal que l'Union européenne devait jouer dans les négociations internationales sur le changement climatique** et la nécessité de conclure un accord international pour l'après-Kyoto (2012). Le Conseil a réaffirmé que d'ici 2050, les pays en développement devraient réduire leurs émissions de gaz à effet de serre de 60 % à 80 % par rapport à 1990. Le Conseil a adopté l'engagement de l'UE de réduire d'au moins 20 % ses émissions de gaz d'ici 2020 par rapport à 1990, objectif qui pourrait même grimper jusqu'à 30 % à titre de contribution à un accord mondial pour l'après-2012, « *pour autant que d'autres pays développés s'engagent à atteindre des réductions d'émission comparables et que les pays en développement plus avancés sur le plan économique apportent une contribution adaptée à leurs responsabilités et à leurs capacités respectives* ». ⁹¹ Le Conseil a également noté la part croissante des pays en développement dans l'effet de serre, réaffirmé le principe des responsabilités communes mais différenciées, et réaffirmé sa disponibilité à soutenir ces pays en réduisant leur vulnérabilité vis-à-vis du changement climatique.

domestiques en énergie et en autres ressources par voie d'étiquetage et d'informations uniformes relatives aux produits. Directive 92/42/CEE du Conseil, du 21 mai 1992, concernant les exigences de rendement pour les nouvelles chaudières à eau chaude alimentées en combustibles liquides ou gazeux. Etc.

89. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social et au Comité des régions, du 24 janvier 2001, sur le sixième programme communautaire d'action pour l'environnement « Environnement 2010: notre avenir, notre choix » [COM(2001) 31 final – Non publié au Journal officiel].

90. COM (2005) 0035 final.

91. Bruxelles. Conseil européen, 8/9 mars 2007. Conclusions de la présidence, 7224/1/07 REV 1.

Le Conseil a adopté son plan d'action « Une politique de l'énergie pour l'Europe (EPE) », ⁹² confirmant les **objectifs des « 3 fois 20 pour 2020 »**, à savoir réussir d'ici 2020 à (i) réduire les gaz à effet de serre de 20 % par rapport aux niveaux de 1990, (ii) réduire de 20 % la consommation d'énergie de l'UE par rapport aux projections pour 2020, (iii) utiliser 20 % d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie globale de l'UE en 2020, (iv) atteindre, dans tous les États membres, un objectif minimal contraignant de 10 % de biocarburants dans la consommation totale d'essence et de diesel dans le transport.

Même si la crise du changement climatique est l'exemple le plus pressant de l'importance du développement durable dans le domaine de l'énergie, ce dernier ne doit pas être limité au seul problème du changement climatique. Même sans changement climatique, les sources d'énergie non conventionnelles (non fossiles) devront être développées pour la simple et bonne raison que les combustibles fossiles sont en voie d'épuisement.

Le développement durable dans le domaine de l'énergie ne doit pas être limité au seul problème du changement climatique

Si nous voulons préserver la sécurité de notre approvisionnement, nous sommes contraints de développer des sources d'énergie renouvelables afin d'atténuer les risques de pénuries d'énergies fossiles dus à des facteurs politiques ou physiques. Ceci est confirmé par le fait que les premières directives européennes sur l'efficacité énergétique ont été adoptées en 1978 et en 1982 en réaction à la crise pétrolière, bien avant que le changement climatique ne figure à l'agenda politique européen.

La lutte contre le changement climatique est également une opportunité à saisir : développer des énergies renouvelables et des technologies d'économie d'énergie stimule la sécurité d'approvisionnement ; et le développement de technologies énergétiques propres ou à faible intensité carbonique est un secteur économique en plein essor. La création d'emplois de qualité et le leadership dans les technologies de l'énergie propres ou à faible intensité carbonique devraient également jouer un rôle clé en faveur de la compétitivité européenne dans l'économie mondiale. ⁹³

92. *Op. Cit.* 87.

93. Voir le Livre vert de la Commission *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable* (COM (2006) 105) : « *Le développement et le déploiement de nouvelles technologies énergétiques sont essentiels pour la sécurité de l'approvisionnement, le développement durable et la compétitivité des entreprises* ». Voir également le *Rapport Stern* : « *La maîtrise du changement climatique est la stratégie favorable à la croissance à plus long terme et cela peut se faire d'une façon qui n'impose pas de limite aux aspirations à la croissance des pays riches ou pauvres* ».

3.2.2. Instruments européens pour le développement durable en matière d'énergie

Comme décrit ci-dessus, les compétences environnementales de la Communauté se sont avérées cruciales pour la réalisation d'une politique européenne de développement durable en matière d'énergie. La promotion par la Communauté de la protection de l'environnement et du développement durable revêt « un statut constitutionnel », conformément à l'article 2 du TCE. En effet, le principe d'intégration prévoit que « *les exigences environnementales doivent être intégrées dans la définition et la mise en œuvre des politiques et actions de la Communauté visées à l'article 3, en particulier afin de promouvoir le développement durable* ». Selon ce principe, les objectifs environnementaux sont intégrés dans d'autres secteurs tels que l'énergie, l'agriculture, le transport, l'aide au développement, le commerce et les relations extérieures. Il précise que si un objectif donné peut être correctement atteint de plusieurs manières différentes, le choix se portera sur la solution la plus respectueuse de l'environnement. Il est également convenu que, dans certains cas, une mesure peut être déclarée invalide si certains objectifs environnementaux n'ont pas été suffisamment pris en considération.

Le projet phare de la politique climatique de la Communauté est l'établissement d'un **système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (SCEQE/ETS)** par la directive 2003/87/CE.⁹⁴ Le SCEQE est le plus vaste système d'échange multinational et multisectoriel au monde. Il couvre environ 11 500 installations et approximativement 45 % des émissions de dioxyde de carbone de l'UE. Le SCEQE est un système de plafonnement et d'échange des droits d'émission en vertu duquel les entreprises en charge d'importantes installations dans le secteur de l'industrie et de l'énergie (énergie, fer et acier, minerais, papier et pâte à papier) doivent couvrir leurs émissions de dioxyde de carbone par des quotas d'émission pouvant être échangés à travers l'UE. Il peut également être lié à d'autres systèmes de plafonnement et d'échange. Ainsi, les projets d'application conjointe (AC) et le mécanisme pour un développement propre (MDP) du Protocole de Kyoto peuvent être utilisés pour se conformer au SCEQE. Pour atteindre l'objectif de réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre, le SCEQE a été

94. Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil.

modifié par la directive 2009/29/CE.⁹⁵ À partir de 2013, le SCEQE sera étendu à de nouveaux secteurs et à de nouveaux gaz. Le système d'octroi passera d'une allocation fondée sur les émissions antérieures à un système d'enchères.

La **promotion des sources d'énergie renouvelables** est un autre élément clé de la politique de développement durable de la Communauté. La première directive relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité (2001/77/CE)⁹⁶ se fixe pour objectif le développement, d'ici 2010, de 12 % de la consommation intérieure brute d'énergie à partir de sources renouvelables, et de 22,1 % de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables dans la consommation totale d'électricité de la Communauté. Elle établit des objectifs nationaux indicatifs pour les États membres. Cependant, en 2004 déjà, il est devenu évident que **la part de 12 % ne pourrait pas être atteinte à l'horizon 2010**. Pour atteindre la part de 20 % d'énergie renouvelable dans la consommation d'énergie d'ici 2020, il sera aussi nécessaire d'augmenter les sources d'énergie renouvelables de 1,2 % chaque année pendant une période de 10 ans. Par conséquent, la nouvelle directive 2009/28/CE⁹⁷ impose des objectifs nationaux contraignants aux États membres. Cependant, les combustibles fossiles conserveront une importance particulière pour la production d'énergie (d'électricité) dans les décennies à venir, et continueront ainsi à émettre des tonnes de dioxyde de carbone. Les techniques prometteuses de capture et de stockage du carbone (CCS) doivent être encore développées afin de maîtriser les émissions de gaz à effet de serre et l'augmentation relative de la température. Une nouvelle directive relative au stockage géologique du dioxyde de carbone (2009/31/CE)⁹⁸ instaure un cadre juridique pour la capture et le stockage du carbone.

95. Directive 2009/29/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 modifiant la directive 2003/87/CE afin d'améliorer et d'étendre le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre, JO L/2009/140.

96. Directive 2001/77/CE du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité.

97. 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 et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

98. Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) n° 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil.

Le combat en faveur de l'énergie durable exige une nouvelle révolution industrielle réorientant notre économie vers une économie à faible intensité carbonique

Le combat en faveur de l'énergie durable exige une nouvelle révolution industrielle réorientant notre économie vers une économie à faible intensité carbonique. Pour que cette révolution puisse avoir lieu, la recherche et le développement (R&D) dans de nouvelles technologies sans émissions de carbone ou à faible intensité carbonique sont bien plus importants que les instruments juridiques visés ci-dessus. La Commission a présenté son **Plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET) – pour un avenir moins pollué par le carbone.**⁹⁹ La plan SET a pour objectif : (i) à court terme, le renforcement de

la recherche pour réduire les coûts et améliorer l'application des technologies existantes, ainsi qu'encourager l'application commerciale de ces technologies impliquant, par exemple, les combustibles organiques de seconde génération, la capture, le transport et le stockage du carbone, l'intégration des sources d'énergie renouvelables dans le réseau électrique et l'efficacité énergétique dans la construction, le transport et l'industrie; (ii) à plus long terme, le soutien au développement d'une nouvelle génération de technologies à faible intensité carbonique (nouvelles technologies liées aux énergies renouvelables, stockage de l'énergie, durabilité de l'énergie de fission, énergie de fusion, et développement des réseaux énergétiques transeuropéens). **Cependant, le plan SET n'est assorti d'aucun incitant (financier) significatif, ni d'obligations légales.**

En outre, certains aspects de la politique de la Communauté sont moins réussis. À cet égard il convient d'évoquer la **compétence extérieure de la Communauté dans le domaine de l'environnement** (article 174, paragraphe 4, du TCE) : « *Dans le cadre de leurs compétences respectives, la Communauté et les États membres coopèrent avec les pays tiers et les organisations internationales compétentes. Les modalités de la coopération de la Communauté peuvent faire l'objet d'accords entre celle-ci et les tierces parties concernées, qui sont négociés et conclus conformément à l'article 300* ». En vertu de cette procédure, la Commission, après avoir été mandatée par le Conseil, mène les négociations au nom de la Communauté. Le Conseil décide alors de conclure ou non l'accord négocié par la Commission.

99. Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social Européen et au Comité des Régions *Un plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (plan SET) : Pour un avenir moins pollué par le carbone*, COM/2007/0723 final.

Le Conseil agit à la majorité qualifiée que ce soit pour l'adoption du mandat de la Commission ou la décision de conclure l'accord. Cependant, la compétence extérieure de la Communauté découlant de l'article 174, paragraphe 4, du Traité CE, est non-exclusive (compétence mixte) et les États membres participent en fait également à la négociation des accords internationaux. En réalité, l'influence des États membres apparaît souvent plus importante que celle de la Commission.

La Commission a réclamé une compétence exclusive pour négocier les accords internationaux dans le domaine de l'environnement, se fondant sur la compétence exclusive de la Communauté pour la politique commerciale commune (PCC), dans la mesure où ces accords touchent à des questions commerciales. Cependant, dans son Avis 2/00¹⁰⁰ sur l'adhésion au protocole de Carthagène adopté dans le domaine de la biodiversité, la Cour de justice des Communautés Européennes (CJCE) a exclu l'application de l'article 133 du Traité CE, considérant que son objectif principal était la protection de la diversité biologique, et le fait qu'il affecte également le commerce ne pouvait rien y changer. La CJCE a en outre déclaré qu'**aucune compétence communautaire n'était exclusive** sur la base de l'article 175 du Traité CE, considérant que l'harmonisation au niveau communautaire du champ d'application du protocole était très partielle. Les aspirations d'exclusivité internationale de la Commission dans le domaine de l'environnement ont ainsi été brisées.

La fiscalité est un autre domaine déficitaire de la politique de la Communauté. L'UE a abouti à des résultats très modestes dans ses tentatives d'utilisation des leviers fiscaux visant à réaliser l'objectif de développement durable dans le domaine de l'énergie (taxe carbone).¹⁰¹ Les États membres se sont opposés, pour des raisons de principe, à l'adoption des dispositions sur les taxes au niveau communautaire. Cependant, la directive 2003/96¹⁰² sur la taxation des produits éner-

L'UE a abouti à des résultats très modestes dans ses tentatives d'utilisation des leviers fiscaux visant à réaliser l'objectif de développement durable dans le domaine de l'énergie (taxe carbone)

100. Avis 2/00 de la Cour du 6 décembre (Protocole de Carthagène – Conclusion – Base juridique – Articles 133 CE, 174, paragraphe 4, CE et 175, paragraphe 1, CE – Organismes vivants modifiés – Protection de l'environnement – Politique commerciale commune).

101. Voir la proposition de la Commission en 1991 pour l'introduction d'une taxe sur les émissions de CO₂ et sur l'énergie à l'échelle européenne [1992] JO C 196/1, qui n'a jamais été adoptée par le Conseil.

102. Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

gétiques a finalement été adoptée. Elle introduit des taux de taxation minimum sur l'électricité et les produits énergétiques. En outre, les États membres peuvent exonérer l'électricité produite à partir d'énergies de substitution. Néanmoins, elle laisse aux États membres de nombreuses possibilités d'appliquer des taux réduits et est bien loin d'harmoniser les taux de taxation sur l'énergie, ou même d'avancer l'idée d'une taxe carbone. D'ailleurs, la récente proposition de la Commission pour une directive du Conseil modifiant la directive 2003/96¹⁰³ augmentant les taux minima de taxation pour le gazole au niveau communautaire, a été bloquée au Conseil par les États membres.¹⁰⁴

Évaluation

L'exemple positif du protocole de Kyoto et l'exemple négatif de la première directive sur les sources d'énergie renouvelable prouvent que, pour atteindre les objectifs de développement durable de l'énergie et/ou de lutte contre le changement climatique, une action européenne et internationale passant par des engagements juridiquement contraignants pour les États membres est nécessaire. Comme la Communauté n'a aucune compétence claire dans le domaine de l'énergie, **le développement durable de l'énergie est abordé presque exclusivement sous la compétence environnementale de la Communauté**. Cependant, le développement durable de l'énergie ne peut pas être limité aux seuls problèmes environnementaux. Ainsi, la compétence environnementale de la Communauté n'est pas assez vaste pour répondre adéquatement aux besoins de la durabilité énergétique.

Le fait que l'action communautaire dans le domaine de l'énergie **peut facilement être bloquée par les États membres** est une autre conséquence de l'absence de compétence énergétique communautaire. En effet, les États membres comptent fortement sur leurs sources d'énergie nationales, que ce soit le pétrole (R-U), le gaz (Pays-Bas), le nucléaire (France), le charbon (Allemagne), et **souhaitent**

103. Directive du Conseil modifiant la Directive 2003/96/CE en ce qui concerne l'ajustement du régime fiscal particulier pour le gazole utilisé comme carburant à des fins professionnelles ainsi que la coordination de la taxation de l'essence sans plomb et du gazole utilisé comme carburant.

104. Voir également la proposition de la Commission COM (2005) 261 pour une directive visant à revoir les assiettes des taxes annuelles de circulation et des taxes d'immatriculation afin de rendre les voitures particulières plus efficaces sur le plan des émissions de carbone « *Taxe sur les voitures particulières* », qui a été bloquée par le Conseil (« *différents points de vue ont été exprimés sur la façon d'atteindre cet objectif, et plus particulièrement sur la nécessité d'une initiative communautaire en la matière* »).

garder le contrôle de leur politique énergétique nationale. Il en va de même pour la taxation de l'énergie : les États membres ont toujours été peu favorables à l'action communautaire dans le domaine de la fiscalité énergétique.

On observe également **des contradictions, des chevauchements et des lacunes**, car, au sein même de la Commission, les sujets liés au développement durable de l'énergie sont traités par différentes directions générales (DG environnement, DG transport et énergie, DG concurrence, DG fiscalité), chacune agissant selon son propre paradigme.

Cette **absence de véritable capacité de prise de décision efficace** dans le domaine de l'énergie et le besoin correspondant de recourir à d'autres compétences (environnement, marché intérieur) et/ou de négocier des compromis *ad hoc* avec les États membres a pour conséquence **de fragmenter la politique énergétique européenne.**

3.3. Sécurité d'approvisionnement

Garantir la sécurité d'approvisionnement à la fois à court et long termes est au cœur de la politique énergétique européenne actuelle. Le fait que l'Union européenne mette l'accent sur la sécurité d'approvisionnement est une conséquence inévitable de sa **dépendance croissante à l'égard du pétrole et du gaz naturel importés de l'étranger**. Outre les défis géopolitiques auxquels il faut faire face afin de sécuriser des volumes d'importations fiables de pétrole et de gaz dans l'Union, la pénurie des ressources nationales deviendra dans les années à venir de plus en plus problématique. Par ailleurs, l'ampleur de la dépendance extérieure **varie considérablement entre les 27 États membres**. En comparaison avec les deux autres objectifs en matière de politique énergétique i.e. « accès à l'énergie à un prix abordable » et « développement durable », l'objectif consistant à améliorer la sécurité d'approvisionnement n'a pas été atteint ; les cadres politique et juridique se sont développés de façon sporadique et fragmentée.

L'objectif consistant à améliorer la sécurité d'approvisionnement n'a pas été atteint ; les cadres politique et juridique se sont développés de façon sporadique et fragmentée

3.3.1. Cadres politique et juridique

i. Cadre politique. Depuis le lancement du Livre vert de la Commission en 2006, les efforts se sont focalisés sur la formulation d'une réponse commune aux problèmes de sécurité énergétique.¹⁰⁵ Pourtant, bien que la tradition consistant à diagnostiquer le problème soit maintenant bien établie, ce **Livre vert n'apporte pas de changement significatif en termes de politique**. Les conclusions du Conseil de mai 2007 étaient très ambitieuses mais n'ont rien apporté de concret. Les première et deuxième analyses stratégiques de la politique énergétique européenne perpétuent cette tradition de diagnostic, mais peu d'actions concrètes et cohérentes sont proposées. **L'idée sous-jacente est plutôt d'embrasser de nouvelles ambitions**. Les arrangements *ad hoc*, tels que la création d'organes consultatifs comme l'observatoire européen de l'approvisionnement énergétique, constitue la nouvelle norme. La dernière analyse stratégique de la politique énergétique européenne, en traçant les grandes lignes d'un « Plan d'action européen en matière de

La politique et les instruments juridiques nécessaires sont rarement mis à leur disposition

sécurité et de solidarité énergétiques », fixe des objectifs ambitieux pour 2020 et même au-delà, jusqu'en 2050. Mais même si ces plans débouchent sur un consensus et sont mis en application, l'analyse elle-même reconnaît qu'il ne s'agit-là que d'une première étape. Fondamentalement, alors que les diverses priorités pour l'Europe sont clairement établies, la politique et les instruments juridiques nécessaires sont rarement mis à leur disposition.

ii. Cadre juridique. En vertu du cadre juridique actuel, plusieurs instruments spécifiques, y compris la législation secondaire, ont été introduits en vue de s'atteler prioritairement à la sécurité d'approvisionnement à court terme en cas de crises ou d'événements conduisant à la rupture d'approvisionnement¹⁰⁶. Le récent

105. Voir, par exemple, le document conjoint de la Commission européenne et du Haut représentant Javier Solana en 2006 (*Une politique extérieure au service des intérêts de l'Europe en matière énergétique*, juin 2006, S160/06), qui décrit les principaux éléments d'une politique énergétique intégrée pour l'Europe avec une dimension extérieure forte. Ce document tente de présenter les critères de toute politique européenne extérieure en matière énergétique. Selon le document, une telle politique doit être cohérente (appuyée par toutes les politiques de l'Union, par les États membres et par l'industrie), stratégique (reconnaissant pleinement les dimensions géopolitiques des questions de sécurité liées à l'énergie) et ciblée (sur des initiatives où il est clair que l'action au niveau de l'Union peut être bénéfique à cette dernière). Elle divise le concept de sécurité énergétique en deux éléments constitutifs principaux : le bon fonctionnement des marchés (extension du marché de l'énergie de l'UE à ses voisins pour former une zone de réglementation commune) et la diversification (diversification des sources, de l'origine géographique et des itinéraires de transit de l'énergie).

106. Proposition de règlement du Conseil concernant la communication à la Commission des projets d'investissement relatifs à des infrastructures énergétiques dans la Communauté européenne, COM(2009) 361.

« **paquet infrastructure** » de la Commission, comportant deux règlements et publié le 16 juillet 2009, est le premier ensemble de mesures conçu pour aborder les questions structurelles à plus long terme. Le troisième paquet législatif sur le marché intérieur de l'énergie contient également des dispositions visant à surveiller et, au besoin, à empêcher les investisseurs de pays tiers de prendre le contrôle des réseaux communautaires, en particulier lorsque ces investisseurs appartiennent à des entreprises verticalement intégrées dans leur État d'origine.¹⁰⁷ Aujourd'hui cependant, les instruments actuels se divisent en deux catégories principales : les mesures intérieures relatives à la stabilité de l'approvisionnement en pétrole, en gaz naturel et en électricité (en particulier par le biais d'exigences de stockage de pétrole et de gaz), et des accords bilatéraux avec les pays tiers, en vue d'étendre le marché de l'énergie aux pays voisins (également désignés sous le nom de mécanismes de gouvernance de marché) et de faciliter les importations et les investissements.

3.3.2. Perspective intérieure : la sécurité d'approvisionnement et ses limitations

La sécurité d'approvisionnement¹⁰⁸ a été intégrée dans plusieurs instruments juridiques secondaires spécifiques, en particulier dans les trois directives respectivement liées aux produits pétroliers,¹⁰⁹ au gaz naturel¹¹⁰ et à l'électricité.¹¹¹ La directive 2006/67 du Conseil sur les produits pétroliers (et auparavant, les instruments relatifs de 1968 et de 1973) est actuellement à l'étude maintenant que la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique européenne a confirmé que le système actuel n'était **pas approprié pour fournir une réponse coordonnée**, en coopération avec les mécanismes de l'agence internationale de l'énergie,¹¹² à

107. Règlement (CE) n° 714/2009 du Parlement européen et du conseil du 13 juillet 2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité; Règlement (CE) n° 715/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel.

108. Voir, pour de plus amples informations, le Livre vert de la Commission du 29 novembre 2000 : *Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement*.

109. 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.

110. Directive 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

111. Directive 2005/89/CE du Parlement européen et du Conseil, du 18 janvier 2006, concernant les mesures visant à sauvegarder la sécurité de l'investissement d'approvisionnement en électricité et d'infrastructure.

112. La base de la politique d'urgence de l'AIE est régie par l'« Accord relatif à un programme international de l'énergie », traité fondateur de l'AIE de 1974.

une crise d'approvisionnement aiguë. La directive du Conseil 2004/67 sur le gaz naturel a elle aussi fait récemment l'objet d'une évaluation de la Commission,¹¹³ conformément aux exigences de la directive actuelle. Elle sera sujette à une modification de grande envergure et remaniée en tant que règlement. La directive sur l'électricité est également faible à cet égard.

Aucun de ces instruments ne prévoit d'approche supranationale cohérente pour répondre aux questions stratégiques de l'approvisionnement

La première limitation évidente de ces mesures réside dans le fait qu'elles **laissent l'élaboration et la mise en œuvre des politiques aux mains des différents États membres**. Or il est seulement demandé à ces derniers d'élaborer des politiques, dont le contenu n'est **ni harmonisé ni coordonné au niveau européen**. Ainsi, aucun de ces instruments ne prévoit d'approche supranationale cohérente pour répondre aux questions stratégiques de l'approvisionnement.¹¹⁴

Le cadre juridique actuel est une deuxième limitation, car celui-ci se concentre essentiellement sur les solutions à apporter en cas de rupture importante de l'approvisionnement énergétique conventionnel, ou de mauvaises conditions climatiques, comme avec la directive sur le gaz, au lieu de viser un approvisionnement stable et fiable à plus long terme. C'est particulièrement vrai dans les domaines du pétrole et du gaz, pour lesquels les exigences de stockage importantes ne sont bien évidemment que des solutions à court terme et seulement réactives. Les mesures ne sont pas conçues pour prévoir ou limiter la probabilité ou les frais d'une rupture d'approvisionnement.

Une troisième limitation réside dans **les importantes lacunes de leurs champs d'application respectifs**. Ces mesures ne concernent que les carburants et pas les réseaux et infrastructures. La directive sur le gaz n'aborde pas, par exemple, la question du gaz naturel liquéfié (GNL). À cet égard, les instruments juridiques ne prennent en considération ni la nature changeante des marchés européens de l'énergie ni l'évolution vers une production d'énergie plus diversifiée : ils restent **concentrés sur les formes d'énergie du passé**.

113. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la Directive 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel – COM/2008/0769 final.

114. Le Groupe de coordination pour le gaz, créé en vertu de la Directive du gaz, vise à établir un instrument jouissant d'une plus large perspective, bien que ce groupe ne soit investi d'aucun pouvoir.

Enfin, même si des progrès ont été réalisés pour sécuriser la demande (par exemple avec l'efficacité énergétique), on observe très peu d'intégration ou de cohérence au niveau des instruments juridiques existants entre ces deux aspects de la politique énergétique de l'UE. Ce n'est pas vraiment étonnant étant donné que l'accent était jadis mis sur le long terme alors qu'il est aujourd'hui résolument basé sur le court terme. En somme, la législation existante ne fournit pas d'approche cohérente aux différentes formes d'énergie, et **laisse planer de sérieux doutes quant à sa capacité à atteindre ses propres objectifs**. Aucune institution n'est à même de prendre des décisions efficaces. L'application est inconstante. Si le nouveau paquet¹¹⁵, lancé le 16 juillet 2009, était adopté tel que proposé, la situation s'améliorerait mais le cadre global demeurerait inachevé. Les différentes mesures s'appliquent à différentes formes d'énergie et aucun des mécanismes envisagés ne permettrait d'apporter une réponse véritablement coordonnée à une crise à court terme.

Les différentes mesures s'appliquent à différentes formes d'énergie et aucun des mécanismes envisagés ne permettrait d'apporter une réponse véritablement coordonnée à une crise à court terme

3.3.3. Relations extérieures et approvisionnement en énergie

i. Initiatives bilatérales. Les initiatives bilatérales avec les pays tiers **ont proliféré**. La Commission a lancé plusieurs initiatives *ad hoc* et des partenariats stratégiques, et notamment un accord de partenariat et de coopération avec la Russie, des accords de libre-échange et divers accord de partenariat et de coopération signés dans le cadre de la politique européenne de voisinage (PEV).¹¹⁶ On observe une grande diversité même dans le cadre de la PEV : environ 12 pays ont conclu des plans d'action (PA), comprenant des dispositions en matière d'énergie (dans le cas de l'Égypte et de l'Azerbaïdjan par exemple) alors que d'autres fournisseurs importants de l'UE n'ont rien conclu de tel (comme la Russie, l'Algérie et la Libye).

115. La Commission adopte de nouvelles règles pour éviter et gérer les problèmes d'approvisionnement en gaz, IP/09/1153, Bruxelles, 16 juillet 2009.

116. Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables, Facilité ACP-UE pour l'énergie, Programme de coopération énergétique, Coopération euro-méditerranéenne, Synergie de la mer Noire, Partenariat mondial pour un développement durable, Programme thématique pour l'environnement et la gestion durable des ressources naturelles, dont l'énergie, Convention sur la sûreté nucléaire. Voir <http://europa.eu/scadplus/leg/en/s14006.htm>.

Les composantes énergétiques des PA ne sont en fait que des engagements politiques et sont exprimées en termes diplomatiques. Le PA élaboré pour l'Azerbaïdjan est souvent mis en avant car, à la différence des autres, il est fortement axé sur les questions de sécurité d'approvisionnement et de sécurité des itinéraires de transit d'énergie ainsi que sur la coopération régionale, par opposition à la gouvernance de marché. Dans son document (*non-paper*) de 2006 sur l'ajout d'une dimension thématique à la PEV,¹¹⁷ la Commission identifie un certain nombre de pays voisins comme pays de transit d'énergie : le Maroc, la Tunisie, le Caucase méridional, l'Ukraine, la Moldavie et le Belarus. En outre, l'Égypte et l'Azerbaïdjan (les deux pays de la PEV dotés de plans d'action) sont identifiés comme jouant un double rôle de producteur et de pays de transit. Au delà de ces premières étapes cependant, aucune mesure concrète supplémentaire n'a été prise. Certains progrès ont été réalisés mais plusieurs enjeux parmi les plus importants restent problématiques.

Les accords bilatéraux entre différents États de l'UE et des fournisseurs extérieurs d'énergie continuent à primer sur une approche spécifiquement communautaire

Entre-temps, l'approche unilatérale des États membres en matière de sécurisation de leur approvisionnement énergétique demeure la règle, et les accords bilatéraux entre différents États de l'UE et des fournisseurs extérieurs d'énergie continuent à primer sur une approche spécifiquement communautaire. Ces approches bilatérales distinctes, parfois même antagoniques, minent **directement le développement d'une politique énergétique globale au niveau européen, tout comme celui d'une politique étrangère européenne commune.**

À cet égard, il convient de mentionner la crise dans la relation **entre l'Union européenne et la Russie**, illustrée par le refus de l'UE d'entamer les négociations pour un nouvel accord de partenariat et de coopération avec Moscou, conduit par la Pologne¹¹⁸, puis par la Lituanie, ceux-ci reprochant l'absence d'une politique énergétique commune à l'égard de la Russie. Ces négociations ont finalement débuté fin 2008, mais très peu de progrès ont été enregistrés jusqu'ici dans le domaine de l'énergie. Les résultats de cette négociation sur l'énergie auront un impact sur la capacité de l'UE à développer à l'avenir une politique énergétique cohérente avec une dimension extérieure véritable.

117. Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen, du 4 décembre 2006, relative au renforcement de la politique européenne de voisinage, COM (2006) 726 final, Bruxelles, le 4 décembre 2006.

118. L'Allemagne a suscité la colère de la Pologne et des États baltes en préférant entrer directement et bilatéralement en pourparlers avec la Russie concernant la construction d'un gazoduc (Nord Stream) passant par la mer Baltique (et évitant de ce fait ces quatre pays).

ii. Initiatives multilatérales. Outre ces initiatives bilatérales, plusieurs initiatives multilatérales ont été lancées. Les plus significatives d'entre elles sont certainement les accords régionaux, à savoir le Traité sur la Charte de l'énergie¹¹⁹ (TCE) et le Traité pour la Communauté de l'énergie avec l'Europe du Sud-Est¹²⁰. Les liens régionaux permettent de tisser des relations énergétiques à long terme, de créer un espace de régulation plus vaste pour la future extension de la législation du marché intérieur de l'UE à son voisinage, et d'institutionnaliser des mécanismes régulateurs, de suivi et d'exécution au niveau intergouvernemental, permettant ainsi à l'UE d'assurer sa propre sécurité d'approvisionnement.

Traité sur la Charte de l'énergie. Ce traité multilatéral s'attelle principalement aux questions de gouvernance et d'accès au marché à la fois pour l'approvisionnement et pour le transit. Les questions de sécurité d'approvisionnement à court terme et l'exigence inhérente de solidarité entre les parties du Traité sur la Charte de l'énergie font l'objet de peu sinon d'aucune attention. Les principaux fournisseurs de l'Europe n'ont pas signé ou ratifié la charte. Les tentatives visant à renforcer ses dispositions sur le transit par l'adoption d'un protocole de transit ont jusqu'ici échoué, principalement en raison de l'opposition russe. En effet, la Russie a maintenant annoncé son intention de se retirer du TCE.¹²¹ Les questions de sécurité d'approvisionnement à plus long terme ne sont quant à elles même pas abordées, laissant supposer que l'accent général mis sur l'accès au marché est suffisant à cet égard. Néanmoins, il apparaît maintenant de plus en plus évident que davantage doit être fait.

Le Traité pour la Communauté de l'énergie avec l'Europe du Sud-Est : un développement institutionnel novateur. Le Traité pour la Communauté de l'énergie avec l'Europe du Sud-Est, signé en 2005¹²², est une tentative concrète d'**élargir l'espace de régulation européen pour le marché intérieur à des pays non membres de l'Union européenne**, en vertu duquel ils s'engagent à adopter l'*acquis communautaire*.

119. CECA, Euratom : Décision 98/181/CE du Conseil et de la Commission du 23 septembre 1997 concernant la conclusion par les Communautés européennes du Traité sur la Charte de l'énergie et du Protocole de la Charte de l'énergie sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes.

120. Décision 2006/500/CE du Conseil du 29 mai 2006 relative à la conclusion par la Communauté européenne du Traité instituant la Communauté de l'énergie.

121. Le 20 août 2009, la Fédération de Russie a officiellement informé le dépositaire qu'elle n'a pas l'intention de devenir membre du Traité sur la Charte de l'énergie et du Protocole de la Charte de l'énergie sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes (PEEREA). Conformément à l'article 45, paragraphe 3, du Traité sur la Charte de l'énergie, une telle notification met fin, pour la Russie, à l'application provisoire du TCE et du PEEREA à l'expiration d'un délai de 60 jours à compter du jour où le dépositaire reçoit la notification écrite du signataire d'un tel avis.

122. Décision 2005/905/CE du Conseil du 17 octobre 2005 relative à la signature par la Communauté européenne du Traité instituant la Communauté de l'énergie.

taire du marché intérieur pour le pétrole, le gaz et l'électricité. Ce traité a été conclu pour une période de 10 ans après la date d'entrée en vigueur, et la Communauté de l'énergie a mis en place ses propres institutions.¹²³

En ce qui concerne les engagements pris par les parties envers la Communauté de l'énergie, le Traité établit une structure à trois niveaux (article 3) pouvant être décrits comme étant les **cercles concentriques** du Traité. Le premier cercle s'adresse actuellement uniquement aux sept parties contractantes.¹²⁴ En vertu du Traité, celles-ci ont convenu de mettre en application des parties essentielles de l'*acquis communautaire*, tant spécifiques au secteur de l'énergie que générales. Les parties contractantes sont également tenues d'adopter des plans de développement en vue de mettre leurs secteurs de l'énergie en conformité avec les normes généralement applicables dans l'UE. Le deuxième cercle s'adresse aux parties contractantes ainsi qu'aux sept États membres de l'UE reliés à la région, à savoir l'Autriche, la Bulgarie, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Roumanie et la Slovénie. Enfin, le troisième cercle s'adresse aux parties contractantes ainsi qu'à la Communauté européenne dans son ensemble. Le Traité prévoit la libre circulation de l'énergie mise en réseau et permet d'adopter de nouvelles mesures en vue de créer un vaste marché de l'énergie. En outre, il établit une politique en matière de commerce extérieur de l'énergie et prévoit un mécanisme d'assistance mutuelle entre les parties en cas de rupture de l'approvisionnement.

Le Traité prévoit également un **mécanisme de règlement des différends** en cas de non-respect, par l'une des parties, d'une obligation découlant du Traité ou de manquement à la mise en œuvre d'une décision la concernant dans le délai imparti. Les dispositions relatives au règlement des différends prévoient en outre le droit, pour des organismes privés, de soumettre des plaintes au secrétariat. Ceci apporte une contribution importante à l'application du droit communautaire de l'énergie.

En ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement à plus long terme, la Communauté de l'énergie a récemment proposé au Secrétariat d'établir une organisation flexible

123. Comprenant un Conseil, une présidence tournante et un secrétariat, partageant avec la Commission la responsabilité de surveiller les marchés de l'énergie, ainsi qu'un conseil de réglementation composé de régulateurs issus de chaque partie contractante et de fonctionnaires de la Commission européenne et un forum rassemblant toutes les parties prenantes intéressées de l'industrie, des régulateurs, des groupes représentant l'industrie et les consommateurs.

124. L'Albanie, la Bosnie-et-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne République yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie, et la mission d'administration intérimaire des Nations unies au Kosovo.

et légère chargée de traiter des questions d'infrastructure : **l'Anneau gazier de la Communauté de l'énergie**¹²⁵. Mais tant ses objectifs que les moyens déployés demeurent modestes : partage d'informations sur le statut des projets d'investissement en cours et prévus dans les réseaux et les services de stockage, et mise en place d'un forum pour discuter des options et des priorités d'investissement concernant les dispositifs d'interconnexion.

Le Traité pour la Communauté de l'énergie avec l'Europe du Sud-Est est novateur dans son approche institutionnelle, et remplit les principaux objectifs qui lui ont été assignés, comme par exemple l'extension des normes du marché intérieur à des pays associés. Cependant, lorsqu'il s'agit de traiter de questions relatives aux relations extérieures, ses objectifs ainsi que les instruments mis à sa disposition sont **modestes**. Il est peu probable que ce mécanisme s'avère très efficace lorsqu'il s'agit de faire face à des fournisseurs plus importants, ou éviter que ses membres ne s'exposent à des tactiques telles que celle qui consiste à « diviser pour mieux régner ».

La Communauté de l'énergie avec l'Europe du Sud-Est est novateur dans son approche institutionnelle, et remplit les principaux objectifs qui lui ont été assignés, comme par exemple l'extension des normes du marché intérieur à des pays associés

3.3.4. Infrastructures

i. Mesures de soutien en faveur des réseaux. L'action générale visant à améliorer l'interconnexion et l'interopérabilité des réseaux transeuropéens d'énergie (interne et externe) est relativement récente mais n'en est pas moins restrictive dans sa portée et sa couverture. Il est légalement possible, dans le cadre du RTE-E, pour un oléoduc frontalier ou toute autre infrastructure de revendiquer le statut de RTE-E tant qu'il répond aux critères établis dans le Traité.¹²⁶ Actuellement, dans le cadre de la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique européenne, la Commission considère l'adoption d'un **nouvel instrument pour remplacer l'instrument du RTE-E** : l'instrument de l'UE pour la sécurité et les infrastructures énergétiques.

125. Coopération sur les investissements en infrastructures gazières - évolution du groupe de travail conjoint sur le gaz, note conceptuelle du secrétariat de la Communauté de l'énergie. Réf. : 12PHLG/17/03/09 – Annexe 10/02.03.2009.

126. Bien que la politique du RTE-E en tant que telle soit limitée à l'électricité et aux réseaux gaziers, l'inclusion des oléoducs et, éventuellement, des terminaux de réception de gaz naturel liquéfié (GNL) est à présent sérieusement envisagée.

Outre les projets prioritaires en cours du RTE-E, la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique européenne de novembre 2008 identifie six projets additionnels d'infrastructure prioritaire dans le secteur de l'énergie. Ceux-ci ont conduit à plusieurs initiatives essentiellement *ad hoc*, comme le plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la mer Baltique (PIMERB), conçu pour relier les États baltes à de plus vastes réseaux énergétiques de l'UE (ainsi qu'à la Norvège). Ces types d'initiatives sont habituellement réalisés dans le cadre d'accords institutionnels *ad hoc* – par exemple dans ce cas-ci la constitution d'un groupe de haut niveau chargé d'élaborer un plan d'action non contraignant.

Enfin, il n'existe actuellement **aucun instrument de fiscalité pertinent pour la sécurité d'approvisionnement**. Le « paquet infrastructure » récemment adopté en juillet 2009 laisse effectivement les décisions financières aux mains des États membres et aux investisseurs impliqués en exigeant simplement une coordination des informations.

ii. Centrales de production, stockage du gaz et installations de GNL. Les deuxièmes directives sur l'électricité et le gaz prévoient **un niveau d'harmonisation limité** des conditions pour autoriser de nouvelles installations. Il convient de noter que tandis que la deuxième directive sur l'électricité prévoit une obligation de notification à la Commission en cas de refus d'autorisation, cette condition n'est pas stipulée dans la deuxième directive sur le gaz. En outre, des instruments plus anciens portant sur la notification des investissements ont démontré certaines faiblesses, et ils sont aujourd'hui considérés comme **dépassés et incomplets**. C'est la raison pour laquelle la Commission a proposé un nouveau règlement sur les infrastructures¹²⁷, en imposant des obligations d'information étendues pour tout nouveau projet à la fois aux États membres et aux parties prenantes.

La mise en œuvre du troisième paquet législatif sur le marché intérieur de l'énergie prévoit cependant **l'adoption de plans d'investissement et une coordination technique accrue**, sous le contrôle de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER), en vue d'améliorer la concurrence et l'achèvement du marché intérieur. Ces documents ne sont cependant qu'indicatifs de ce qui doit être fait

127. Proposition de règlement du Conseil concernant la communication à la Commission des projets d'investissement relatifs à des infrastructures énergétiques dans la Communauté européenne, et abrogeant le règlement (CE) n° 736/96, COM (2009) 361 final.

et ne serviront pas à « communautariser » des règlements techniques ou relatifs à la fiabilité en les imposant aux législateurs nationaux. La deuxième analyse stratégique de la politique énergétique européenne suggère que l'ACER pourrait endosser de nouvelles responsabilités à l'avenir en vue de favoriser la recherche, le développement et l'innovation.

3.3.5. Solidarité

Bien que la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique européenne plaide pour un Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques, le terme « solidarité » n'apparaît pas encore dans la législation secondaire, et n'est introduit que de façon très générale par le Traité de Lisbonne.¹²⁸

De façon similaire, on ne trouve nulle part le concept de solidarité dans les instruments énergétiques multilatéraux. Il n'y a aucune obligation légale pour les États membres de s'octroyer un soutien mutuel que ce soit sur le plan de l'aide à court terme dans le cadre des mécanismes de crise, ou de coopération aux investissements dans les infrastructures à long terme. Au contraire, la législation secondaire actuelle sur l'électricité et le gaz permet aux États membres d'abandonner leurs devoirs et leurs obligations en cas de crise soudaine.¹²⁹ La législation secondaire sur la sécurité d'approvisionnement pour le gaz, le pétrole et l'électricité examinée ci-dessus n'impose aucun devoir contraignant d'agir – pas même des obligations minimales en termes de partage d'informations ou de transparence. Les révisions prévues devraient, si elles sont adoptées, aborder cette dernière question.

Il n'y a aucune obligation légale pour les États membres de s'octroyer un soutien mutuel

Les principes inhérents de cohérence et d'uniformité sont également juridiquement sous-développés dans le cadre actuel du Traité. La notion de cohérence est

128. Le Traité de Lisbonne ajoutera cependant un nouvel article 1a : « *L'Union se fonde sur les valeurs de respect de la dignité humaine, de liberté, de démocratie, d'égalité, d'État de droit ainsi que de respect des droits de l'homme, y compris les droits des personnes appartenant à des minorités. Ces valeurs sont communes aux États membres. De plus, les sociétés des États membres sont caractérisées par le pluralisme, la non-discrimination, la tolérance, la justice, la solidarité et l'égalité entre les femmes et les hommes.* ».

129. Voir, par exemple, l'article 26 de la 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE et l'article 24 de la directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE.

décrite dans le cadre de la cohésion interne - et au niveau de la coordination institutionnelle au sein de l'UE - et de l'obligation, pour les institutions, de coopérer sur une base procédurale (article 3 du TCE). Le principe de l'uniformité relatif à la sécurité d'approvisionnement **devrait spécifier une obligation de résultat, en établissant par exemple qu'il n'y ait aucune contradiction dans la projection extérieure des stratégies et des politiques.** Cependant ce dernier principe n'est pas ancré dans le Traité. Le deuxième pilier intègre cependant une obligation pour le Conseil d'assurer l'unité, l'uniformité et l'efficacité de l'action communautaire (article 13, paragraphe 3, du TCE). Même selon les termes du Traité de Lisbonne, les États membres n'ont aucune obligation concrète en dehors du devoir général de coopération loyale au sein de l'Union (article 10 du TCE).

Évaluation

Bien que la question de la sécurité d'approvisionnement ait regagné l'attention de l'Europe, il est juste de dire que les règles communautaires élaborées pour répondre à cet objectif **sont bien moins développées** que les règles adoptées en vue de favoriser les deux autres objectifs. Les mesures adoptées jusqu'à présent se sont principalement concentrées sur les exigences de stockage, sans prévoir de règles communes ou de mécanismes concernant l'utilisation de ces stocks. Un nouvel ensemble de règles se limite à nouveau à imposer un autre ensemble d'obligations minimales relatives à la fiabilité des réseaux. En outre, en dépit de la conclusion de divers traités bilatéraux et multilatéraux, **la Communauté n'a pas réussi à développer une approche unifiée envers les principaux fournisseurs extérieurs** de ressources fossiles, tels que la Russie, l'Algérie et les États arabes. **Elle reste à la merci des politiques consistant à « diviser pour mieux régner »** que ces fournisseurs pourraient poursuivre.

IV. Évaluation préliminaire: les objectifs ont-ils été atteints ?

Comme il a été constaté dans les sections précédentes **en abordant séparément les trois objectifs clés d'une politique énergétique européenne**, il apparaît évident que l'Union est dotée d'un ensemble de règles relativement bien développé, unique sur la scène internationale. D'ailleurs, à la lumière des analyses stratégiques de la politique énergétique, les tentatives permanentes visant à améliorer le cadre juridique existant de la législation secondaire ne peuvent pas être niées.

Néanmoins, lorsqu'on la considère dans son ensemble, la politique communautaire visant à réaliser ces trois d'objectifs reste à la fois incohérente dans ses objectifs et insuffisante dans ses résultats. Aussi ambitieux que son programme « 3 fois 20 d'ici 2020 » puisse paraître, elle continue obstinément à vouloir s'occuper de l'avenir des sources d'énergie et des réseaux conventionnels. Le développement durable n'est abordé qu'en marge de ces politiques. En outre, les initiatives politiques récentes montrent clairement que la **distinction classique entre sécurité intérieure et extérieure, et sécurité « soft » et « hard », n'est plus de mise.** Les concepts de sécurité intérieure et extérieure sont transnationaux – la récente campagne de la Communauté visant à créer un marché intérieur de l'énergie afin de mieux définir une politique extérieure garantissant la sécurité d'approvisionnement à l'UE est une parfaite illustration de cette tendance.

Lorsqu'on la considère dans son ensemble, la politique communautaire visant à réaliser ces trois d'objectifs reste à la fois incohérente dans ses objectifs et insuffisante dans ses résultats.

4.1. Critère n° 1 : en termes de cohérence

Les défis actuels exigent d'urgence une plus grande cohérence dans l'équilibre des trois objectifs clés

Bien que les défis actuels exigent d'urgence une plus grande cohérence dans l'équilibre des trois objectifs clés, ce n'est en aucun cas une nouveauté. La réalisation de l'objectif de sécurité d'approvisionnement nous force à développer les sources d'énergie renouvelables afin d'atténuer les risques de pénuries de combustible fossile. Ceci a déjà été confirmé il y a près de trois décennies, quand les premières directives européennes sur

l'efficacité énergétique ont été adoptées en 1978 et 1982 en réaction à la crise pétrolière, bien avant que le changement climatique ne s'immisce dans l'agenda politique de l'Europe. En outre, comme cet exemple le montre très bien, les trois objectifs entreront inévitablement en conflit. **Une approche cohérente devrait permettre leur réalisation mutuelle**, même si l'ordre de priorité entre ces trois objectifs est susceptible d'évoluer dans le temps.

Cependant, il est évident que les dispositions institutionnelles actuelles et les initiatives politiques qui en ont découlé laissent **peu de place à un véritable arbitrage entre les trois objectifs clés au niveau communautaire**. Ceci est en partie le **résultat de la structure fragmentaire et morcelée** résultant d'une confiance traditionnelle dans des directives-cadres visant seulement une harmonisation minimale. Cette approche ne permet qu'un progrès minimal et laisse inévitablement trop de latitude aux États membres pour adopter des règlements de mise en œuvre divergents et hétérogènes. **Les réglementations nationales divergentes continuent à porter préjudice à l'achèvement des marchés intérieurs** ainsi qu'à la promotion de véritables politiques de développement durable et de sécurité d'approvisionnement de dimensions communautaires.

La priorité a systématiquement été accordée à un seul et même objectif - réaliser le marché intérieur - présenté comme une panacée permettant à la Communauté de poursuivre les trois objectifs de front

La priorité a systématiquement été accordée à un seul et même objectif - réaliser le marché intérieur - présenté comme une panacée permettant à la Communauté de poursuivre les trois objectifs de front. Là où un marché fiable, corrigé par des obligations de service public et des règles de protection des consommateurs peut contribuer à atteindre l'objec-

tif d'accès à l'énergie, il est bien moins efficace dans le cadre des deux autres objectifs. Se concentrer sur le marché intérieur peut même se faire aux dépens de ces autres objectifs. L'achèvement du marché intérieur n'est pas une fin en soi, mais seulement un moyen nécessaire pour réaliser cet objectif. La réalisation du marché intérieur ne va probablement pas mener à une plus grande sécurité d'approvisionnement, si elle ne s'accompagne pas de progrès dans le développement de la dimension extérieure de la politique énergétique européenne. À cet égard, on peut remettre en cause la sagesse d'une politique fondée sur le refus de l'accès au marché à des entreprises de pays tiers qui, eux-mêmes, n'offrent pas en retour l'accès à leurs propres systèmes nationaux. Il est peu probable que cette approche renforce la sécurité d'approvisionnement à partir de pays dont l'Union est de plus en plus dépendante.

La réalisation du marché intérieur n'est pas non plus la garantie d'une durabilité de la demande ou de l'approvisionnement en énergie. Au contraire, son but est de sécuriser l'accès à des sources de carburant compétitives. Alors que l'énergie se rapporte à des produits et à des utilisations spécifiques qui appellent des règles spécifiques, elle n'a jusqu'à présent été régie que par la réglementation communautaire de base sur l'achèvement d'un marché intérieur concurrentiel (libertés de circulation et concurrence) sans jamais tenir compte des spécificités des marchés de l'énergie et du fait qu'une intervention de l'État (à tous les niveaux) dans ou sur ces marchés, est inévitable dans certaines circonstances. Toutes les mesures visant à favoriser le développement durable se fondent sur l'octroi de dérogations aux règles du Traité (CE) relatives à la libre circulation et à la concurrence, y compris les aides d'État. Il est évident que pour respecter les quotas nationaux obligatoires imposés par la nouvelle directive sur les nouvelles énergies renouvelables, les États membres devront compléter ou inverser les mécanismes du marché. C'est en effet le raisonnement qu'il convient d'adopter pour une approche fondée sur des quotas et des objectifs.

L'énergie se rapporte à des produits et à des utilisations spécifiques qui appellent des règles spécifiques

Il existe un paradoxe intéressant à relever. Bien que le cadre juridique visant à réconcilier la concurrence et l'objectif de sécurité d'approvisionnement soit établi et disponible dans le Traité CE, en vertu des dérogations accordées par les articles 81, paragraphe 3, 87, paragraphe 3 et 86, paragraphe 2, du Traité CE, **cette**

possibilité n'a pas été utilisée pour favoriser la cohérence ou la sécurité juridique.

En revanche, des objectifs potentiellement contradictoires sont traités au cas par cas. Les directives sur le gaz et l'électricité permettent également de déroger au cas par cas au régime général d'accès de tiers au réseau (ATR), d'adopter des mesures positives visant à garantir des obligations universelles d'approvisionnement et de désigner des fournisseurs de dernier recours. Néanmoins, il n'y a jusqu'ici aucune orientation cohérente et systématique ou de réponse politique générale coordonnée au niveau européen quant à la façon dont les dispositions actuelles du Traité en matière de concurrence devraient être appliquées pour traiter la sécurité d'approvisionnement. Il n'existe par exemple aucune directive ou communication sur la problématique spécifique des aides d'État dans le domaine de l'énergie.¹³⁰ De même, la Commission a hésité à fournir des lignes directrices sur la capacité énergétique à long terme et les contrats d'approvisionnement – et leur compatibilité avec les dispositions du Traité en matière de concurrence – en dépit de sa promesse répétée de publier de telles lignes directrices.

Étant donné la nature internationale ou même globale de la menace climatique, la durabilité de l'énergie pour l'Europe n'est possible qu'en combinant l'action intérieure et extérieure au niveau européen. L'action européenne pour remporter la bataille contre le changement climatique ne sera pas suffisante si l'Europe agit

Le développement durable de l'énergie est bien plus qu'un concept purement environnemental

isolément de ses partenaires internationaux. Par ailleurs, le développement durable de l'énergie est bien plus qu'un concept purement environnemental. À cet égard, les compétences extérieures de la Communauté en matière d'environnement sont insuffisantes pour développer de manière efficace et crédible une politique de développement durable de l'énergie, à la fois

sur le plan intérieur et extérieur. **La cohérence de l'ensemble est menacée par le fait que les États membres se reposent trop souvent (voire systématiquement) sur les dérogations.**

En bref, **la politique européenne de l'énergie est essentiellement une politique du marché intérieur flanquée de mesures adoptées dans le cadre de la politique envi-**

¹³⁰. Les aides pour les objectifs énergétiques ne peuvent pas non plus être incluses dans un règlement d'exemption par catégorie sans de nouvelles réformes des bases réglementaires existantes visant à donner à la Commission le pouvoir d'exempter certaines catégories d'aide.

ronnementale de la Communauté, sans aucune dimension concrète de véritable politique étrangère. Les deux objectifs de développement durable et de sécurité d'approvisionnement ont été poursuivis dans le cadre des dérogations juridiques ou conceptuelles aux règles du marché ou comme questions auxiliaires à la politique environnementale de la Communauté.

4.2. Critère n° 2 : en termes de capacité

L'Union est-elle capable de relever le défi et d'atteindre les trois objectifs, même à court terme, et pour les carburants conventionnels d'ici 2020 ? Il s'agit-là d'une question essentielle qui ne peut être ignorée. Tant que l'UE est obligée de mettre en œuvre des politiques par le biais de la législation secondaire, force est d'affirmer que **le processus décisionnel est loin de briller par son efficacité.** En effet, le concept même de paquets législatifs – un premier, un deuxième, un troisième et peut-être même un quatrième – confirme et renforce la fragmentation de la politique énergétique. La portée de chaque paquet est relativement étroite, et le processus implique inévitablement de reporter la résolution des polémiques aux paquets suivants. Pourtant, la mise en œuvre de l'objectif du marché intérieur dans un marché complexe soulève souvent de nouvelles questions sur lesquelles des décisions doivent être prises le plus rapidement possible. Les progrès en matière d'adoption et de réforme des mesures portant sur le changement climatique ont suivi une **approche similaire** mais ceci n'a pas progressé parallèlement à la réforme de la législation de l'énergie, ce qui a donné lieu à l'apparition de contradictions significatives et nuit à la réalisation des objectifs essentiels pris ensembles.

L'Union est-elle capable de relever le défi et d'atteindre les trois objectifs ?

La nature **déclaratoire ou facilitatrice** des nombreuses mesures adoptées récemment en matière d'énergie – laissant aux États membres ou au marché le soin de prendre les décisions particulières – est un autre aspect frappant. La prolifération de groupes d'experts *ad hoc* mis en place pour concocter des déclarations non contraignantes et des directives afin de procéder à des réglages mineurs est aujourd'hui la norme. De façon saisissante, **on ne réussit apparemment pas à transposer l'expérience acquise lors de la mise en œuvre d'un ensemble d'objectifs vers un autre.** Les

objectifs en matière d'énergies renouvelables ont été ignorés pendant une décennie et n'ont été remplacés par des objectifs contraignants qu'en 2009. Les objectifs non contraignants pour l'investissement dans les infrastructures d'énergie déboucheront probablement sur des résultats similaires.

Les instruments communautaires sont insuffisants et inadéquats

En outre, les instruments communautaires sont insuffisants et inadéquats. Le combat en faveur de l'énergie durable exige une nouvelle révolution industrielle - la réorientation de notre économie vers une économie à faible intensité carbonique. Pour que cette révolution puisse avoir lieu, **des efforts massifs doivent**

être consentis en recherche et développement dans de nouvelles technologies à faible intensité carbonique ou sans émissions de carbone. Bien que depuis 2007, un Plan stratégique européen pour les technologies énergétiques pour un avenir moins pollué par le carbone (plan SET) ait été mis en place, il n'a été accompagné d'aucun incitant (financier) significatif et d'aucune obligation juridiquement contraignante pour les États membres de mettre des incitants à disposition.

En ce qui concerne l'un des rares instruments disponibles pour encourager le développement d'infrastructures, durable ou autre, à savoir la politique du RTE-E, la Commission elle-même reconnaît que « *la politique de l'UE dans le domaine des réseaux a surtout consisté à combler les lacunes des réseaux ou à traiter les « congestions/goulets d'étranglement » pour des raisons liées à la sécurité de l'approvisionnement intérieur* ». ¹³¹ **Les dispositions du RTE-E ne permettent pas à l'UE d'entreprendre une quelconque action**, celles-ci sont avant tout facilitatrice d'initiatives nationales et, en tant que telles, ne sont pas capables de réaliser des initiatives transfrontalières ou de favoriser l'émergence de nouvelles technologies ou d'assurer la diversité énergétique indispensable. Les instruments du RTE-E ne sont pas complètement alignés ou coordonnés à d'autres programmes importants de l'UE ayant un impact sur le développement des infrastructures. Si des initiatives sont réalisées, c'est seulement au moyen d'instruments *ad hoc* et autres constructions informelles.

Bien trop souvent, les compétences communautaires actuelles à l'égard de chacun des trois objectifs et les instruments qui y sont liés ne visent pas, et ne sont pas

131. Livre vert – Vers un réseau d'énergie européen sûr, durable et compétitif, COM/2008/0782 final.

capables, de réaliser ce qui devrait sûrement être l'objectif essentiel d'une politique énergétique solide, à savoir produire et transporter des sources d'énergie durables de manière économique et fiable sur de longues distances à la fois à l'intérieur et à l'extérieur des frontières communautaires. En effet, le lieu de production énergétique est un défi important. L'hydro-électricité, l'énergie solaire, l'énergie éolienne, l'énergie marémotrice et l'énergie saline sont toutes confrontées à des limitations géographiques considérables. Une politique européenne renforcée doit donc être en mesure de permettre le développement d'une structure flexible pour la transmission et la distribution des énergies alternatives. Ceci soulève également la question de la production énergétique à petite ou grande échelle, de manière locale ou centralisée, et, parallèlement, celle de la division des compétences pour la prise de décision dans ces domaines. À l'avenir, il est probable que des formes d'énergie alternative durable soient produites localement, à petite échelle. Mais, en même temps, il est nécessaire de pouvoir compter sur des approvisionnements « de secours » ou supplémentaires de carburants conventionnels dans les principaux réseaux. Une approche fragmentée ne peut offrir ce type de résultat.

L'objectif essentiel d'une politique énergétique solide, à savoir produire et transporter des sources d'énergie durables de manière économique et fiable sur de longues distances

Mais il est une question centrale qui ne doit pas être ignorée : d'où peut venir l'initiative pour une action concernant ces trois objectifs essentiels ? Force est de reconnaître, à l'analyse de ce qui a été réalisé jusqu'ici, qu'**il n'existe simplement aucun concept commun susceptible de donner lieu à une base d'action. L'action commune exige une parfaite compréhension des causes qui justifient cette action.** Nous n'avons jusqu'à présent aucune définition communément acceptée de l'énergie durable, de la solidarité, ou des crises énergétiques qui devraient inciter à l'action commune. Même en ce qui concerne les mesures relatives à la sécurité énergétique à court terme pour les carburants conventionnels, aucune compétence communautaire ne permet d'élaborer des plans d'urgence car, du moins actuellement, il n'existe **aucun concept commun d'urgence.** Le Communauté et/ou les États membres ne disposent en outre d'aucune compétence juridique (explicite) pour répondre à des accords bilatéraux entre États membres et fournisseurs d'énergie étrangers. **Quant à la dimension extérieure, la capacité de prise de décision est faible et fragmentée,** aucune des parties concernées ne disposant de véritable droit d'initiative.

4.3. Critère n° 3 : en termes de crédibilité

Même s'il est peut-être trop tôt pour conclure au succès ou à l'échec de la stratégie des « 3 fois 20 d'ici 2020 », les résultats enregistrés ne sont guère rassurants. S'agissant de l'objectif que nous pouvons considérer comme étant le plus développé – à savoir l'accès à l'énergie à un prix abordable – la Commission a été contrainte de **lancer un nombre sans précédent de procédures d'infraction** pour garantir la mise en œuvre et le respect du deuxième paquet de directives sur le marché intérieur. Étant donné ses ressources limitées, sa ténacité est remarquable. Mais les résultats ne seront apparents que dans de nombreuses années, lorsque la Cour européenne de justice aura prononcé un arrêt définitif. En attendant, les États membres peuvent continuer à ignorer leurs obligations juridiques en toute impunité. Mais la Commission reste le principal « garant » du respect des règles – l'exécution judiciaire par les acteurs directement est **l'exception, pas la règle**. C'est également vrai en ce qui concerne l'application du droit de la concurrence. Ceci peut apparaître étonnant, comme le souligne la Commission dans son enquête sectorielle sur les secteurs de l'électricité et du gaz, dans lesquels il y a semble-t-il suffisamment de distorsions de concurrence pour que les acteurs du marché s'en plaignent.¹³²

En outre, même si l'on considère la création d'un marché intérieur de l'énergie comme un instrument visant à réaliser l'objectif de l'accès à l'énergie à un prix abordable, cet aspect de la **politique énergétique européenne demeure ambivalent**. Non seulement les obligations de service public sont nécessaires à garantir l'accès universel à l'énergie, mais les consommateurs d'énergie sont également perçus comme nécessitant une protection additionnelle allant au delà des règles du marché. D'ailleurs, la réglementation constitue un aspect de plus en plus durable et intrusif des marchés de l'énergie, que ce soit non seulement s'agissant des réseaux (découplés), mais également pour nombre d'autres activités non liées au réseau.

Quant aux deux autres objectifs, à savoir le développement durable et la sécurité d'approvisionnement, la Commission est probablement, dans le cadre actuel, la seule entité capable de garantir leur réalisation et leur application effectives - à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union. **Les acteurs du marché, les consomma-**

teurs et les tiers ne bénéficient que de très peu de droits concrets et exécutoires de ces aspects de la politique communautaire et n'ont que trop peu accès aux tribunaux pour la réparation efficace d'éventuels préjudices. **L'excès de confiance de la Commission envers les organes et réseaux informels et ad hoc** se traduit par de faibles résultats. Même s'il s'agit peut-être d'une façon efficace de générer des résultats à court terme, ce processus ne se prête à aucune forme d'exécution en dehors de la pression politique, pression qui ne peut être exercée que par les entités politiquement habilitées à procéder de la sorte. Il est inévitable que ceux qui se trouvent exclus de ce processus remettent en cause sa crédibilité et sa légitimité.

¹³². *Op. Cit.* 40.

Conclusion – Une politique européenne de l'énergie fragmentée

Comme l'aperçu d'ensemble ci-dessus le confirme, l'objectif du marché intérieur, qui s'est vu privilégié outre mesure au détriment des deux autres objectifs de développement durable et de sécurité d'approvisionnement, a été l'élément clé de la politique européenne de l'énergie. La réalisation du marché intérieur n'est cependant pas une fin en soi, mais bien un moyen permettant d'arriver à cette fin. Se concentrer démesurément sur l'objectif du marché intérieur peut même se faire aux dépens de ces autres objectifs.

La réalisation du marché intérieur n'est cependant pas une fin en soi, mais un moyen permettant d'arriver à cette fin

Dans ce contexte orienté vers le marché, **le développement durable et la sécurité d'approvisionnement sont soit des objectifs secondaires poursuivis** dans le cadre d'autres politiques communautaires de plus grande ampleur, et notamment de la politique communautaire en matière d'environnement, **soit des dérogations aux règles de la libre circulation** et de la concurrence non faussée.

La politique énergétique a été ainsi poursuivie de manière fragmentée, « pixelisée ». On est en droit de se demander si cette approche fragmentée et dérogatoire suffira à générer la révolution industrielle qui rendra l'Europe moins dépendante des combustibles fossiles importés de sources trop souvent instables.

La politique énergétique a été ainsi poursuivie de manière fragmentée, « pixelisée »

Parmi les trois objectifs politiques, c'est celui de la sécurité d'approvisionnement qui a suscité le moins d'attention au niveau européen. Considérant que l'objectif de développement durable a tiré profit du rôle moteur de l'Europe dans les questions environnementales, **la sécurité d'approvisionnement reste largement inexplorée en tant que domaine politique.** En dépit d'analyses relativement profondes, sous la forme d'enquêtes et de notes d'orientation, les mesures concrètes sont rares et inefficaces. Par conséquent, l'Union européenne n'est simplement **pas en position de se prémunir collectivement contre des menaces communes et/ou de projeter ses intérêts sur la scène internationale.**

Ces politiques sont poursuivies au niveau national, avec les risques inhérents de divergence et de contradictions

Cette fragmentation est également le résultat d'un **manque persistant de soutien politique aux initiatives communautaires.** La compétence juridique et les outils politiques actuellement disponibles sont insuffisants pour favoriser les formes de recherche et de coopération industrielle qui permettront à l'Europe de réaliser ses objectifs. Actuellement, ces politiques sont poursuivies au niveau national, avec les risques inhérents de divergence et de contradictions.

La fragmentation est également provoquée par un manque de cohérence entre les objectifs et un faible niveau de crédibilité des résultats, en grande partie parce que l'essentiel de la responsabilité dans la mise en œuvre et le contrôle de la politique revient à la Commission. Cette fragmentation de la politique européenne de l'énergie empêche également une projection efficace des politiques internes sur la scène internationale.

Des approches pragmatiques et *ad hoc*, le cadre législatif minimal, le phénomène de paquet(s) législatif(s), de postposer, de faire des concessions et de marchander les compromis politiques

En conclusion, **bien que de nombreuses avancées aient été réalisées au cours de la dernière décennie, ces progrès ont été entravés par cette fragmentation.** Ceci ne doit pas nécessairement être interprété comme une évaluation négative des résultats à court terme des efforts continus de l'Union. Les approches pragmatiques et *ad hoc*, le cadre législatif minimal, le phénomène de paquet(s) législatif(s), de postposer, de faire des concessions et de marchander les compromis politiques **sont peut-être tous une partie du prix à payer**

pour faire avancer le débat sur l'énergie à la fois sur le plan interne et extérieur. La fragmentation n'empêche pas la flexibilité.

Cependant, **le fait qu'une telle fragmentation ait été institutionnalisée à un tel degré dans le processus actuel est une source d'inquiétude bien plus sérieuse pour les perspectives à long terme.** Ceci pourrait bien constituer un obstacle à la formation et à l'application d'une politique énergétique solide capable de réaliser la transition de l'Europe (et de ses voisins) vers une économie propre ou à faible intensité carbonique d'ici 2050.

PARTIE II

VERS UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

*« La paix mondiale ne peut être sauvegardée que par des efforts créateurs
à la mesure des dangers qui la menacent »*

Déclaration Schuman du 9 mai 1950

I. La nécessité de privilégier l'action commune

La Partie I a conclu que, quoique non dépourvue d'ambition, l'actuelle politique européenne de l'énergie n'a jusqu'ici pas atteint tous ses objectifs et, plus important encore, qu'elle souffre de carences structurelles. Or, il est urgent d'entreprendre des actions pour relever les défis accrus par les crises énergétique et climatique, et pour réaliser une transition vers une économie européenne à faible intensité carbonique. Cette seconde Partie du rapport plaide pour une action au niveau européen spécifiquement axée sur l'énergie et orientée vers les résultats. La Section première développe à ce titre des ambitions renouvelées, et rehaussées, que ce soit en termes de substance ou de procédure. La Section II présente et développe les éléments essentiels qu'une nouvelle politique européenne de l'énergie ambitieuse devrait contenir afin de réaliser les trois objectifs fondamentaux. La Section III identifie et évalue les principaux instruments institutionnels dont l'Union et ses États membres ont à leur disposition pour réaliser cette série de mesures. La Section IV examine enfin ce qui peut être fait dès à présent pour réaliser ces différents éléments d'une nouvelle politique européenne de l'énergie de manière pragmatique et cohérente.

1.1. La nécessité de l'action

Les défis auxquels l'ensemble de nos sociétés doivent faire face dans le domaine de l'énergie sont uniques. Dans nos sociétés modernes, l'énergie est **indispensable pour toute activité industrielle et sociale**. Tout comme les produits agricoles, l'énergie est située au début de la production et de la chaîne d'approvisionnement. Sans énergie, il n'y a aucune industrie, aucun transport, aucune communication électronique ni aucun média, bien moins de production agricole et aucun soin de santé correct. Sans énergie, aucun marché commun n'est possible. Une société sans politique énergétique est tout simplement une société irresponsable.

C'est une phase de pénurie et de précarité que nos sociétés traversent aujourd'hui

Évidemment, l'intensité d'une telle politique varie avec le temps. Il y a bien moins de contraintes et d'imprévus en période d'abondance qu'en période de pénurie. Or, c'est une phase de pénurie et de précarité que nos sociétés traversent aujourd'hui. Pour notre énergie, nous dépendons des combustibles fossiles sous diverses formes. **Ces ressources rares sont à la fois limitées, mais également**

convoitées par beaucoup. En dépit d'une concurrence internationale croissante, les différentes formes d'énergie ne sont pas nécessairement distribuées sur la base des forces du marché. Une **part significative de l'offre et de la demande mondiale est régie par des États autoritaires** qui obéissent bien souvent à différents objectifs stratégiques et à des considérations moins pacifiques que celles du libre-échange.

En outre, **l'utilisation de combustibles fossiles pose de nombreux problèmes écologiques**. Nous savons aujourd'hui que le CO₂, le SO₂ et les émissions de NO_x résultant de leur utilisation menacent sérieusement la planète. Toutes les sociétés tentent de relever ce défi et essaient de réduire la consommation d'énergie en mettant en place des programmes d'économie d'énergie et en encourageant l'utilisation de sources d'énergie alternatives. Le problème climatique entraîne donc un **défi technologique**. Il faut aujourd'hui faire plus et mieux avec moins. On peut ici douter que les forces du marché suffisent à apporter le changement technologique qui nous permettra de maintenir nos conditions de vie actuelles sans mettre en péril la vie sur notre planète pour les générations futures.¹³³ Ainsi, les États

133. D'après une récente communication de la Commission (Communiqué de presse IP/09/1431, 07/10/2009), l'Union européenne devrait investir 50 milliards d'euros supplémentaires dans les technologies à faible émission de CO₂ dans les 10 prochaines années. Cela revient à tripler les investissements annuels (de 3 à 8 milliards d'euros).

eux-mêmes ne tablent pas sur ces seules forces et poursuivent de plus en plus des politiques de type volontariste voire parfois dirigiste.

Ceci étant, la pénurie absolue et relative de l'énergie actuelle est non seulement un défi, mais également une **opportunité**. Développer de nouvelles sources d'énergie à partir de nouvelles technologies est susceptible de provoquer une **nouvelle révolution industrielle** d'une ampleur comparable ou supérieure aux changements sociétaux résultant des nouvelles formes de communication. Bref, les générations futures seraient libérées des contraintes énergétiques actuelles, et notamment celles liées à la pollution.

Les défis et les opportunités que nos sociétés connaissent aujourd'hui **plaident en faveur d'une action urgente, décisive et immédiate**. La nécessité d'agir est donc un fait. De même, il apparaît évident qu'on ne peut se contenter de **s'en remettre simplement aux forces du marché**. L'urgence de la situation exige également une politique publique qui réoriente les sociétés vers des utilisations d'énergie plus durables, plus ciblées et plus sûres.

QUELQUES CHIFFRES CLÉS

Les ressources fossiles se font de plus en plus rares. À la lumière des réserves avérées, des technologies actuelles et de la hausse de consommation à venir, la durée de vie à scénario constant serait de 40 à 50 ans pour le pétrole, d'environ 65 ans pour le gaz naturel, et d'environ 250 ans pour le charbon.¹³⁴

La part des énergies fossiles continuera à dominer le bouquet énergétique mondial (80 %) et européen (78 %) à l'horizon 2030. Au niveau européen, le pétrole (35,3 %) et le gaz naturel (25,7 %) demeureront les ressources dominantes, suivies par le charbon (16,7 %), les énergies renouvelables (12 %) et l'énergie nucléaire (10,3 %).¹³⁵

134. World Energy Outlook 2008, IEA.

135. Trends to 2030 – European Energy and Transport, DG TREN, 2007.

Au niveau mondial, la consommation d'énergie primaire devrait augmenter de 45 % d'ici 2030. À eux seuls, les besoins des pays en développement représenteraient 87 % de cette hausse, avec la Chine et l'Inde comptant pour la moitié. L'Union européenne verrait quant à elle sa consommation croître de 11 %. Alors que l'Union importait déjà 54 % de ses besoins énergétiques en 2006, ses importations passeraient à 67 % en 2030, dont 95 % de ses besoins en pétrole et 84 % en gaz naturel.¹³⁶

Pour de plus ample information sur l'état actuel et les prévisions relatives à la situation énergétique en Europe, veuillez consulter les documents d'annexe spécifiques mis en ligne sur le site de *Notre Europe* : <http://www.notre-europe.eu/>

136. EU Energy and Transport in figures, DG TREN, 2009.

1.2. La nécessité de l'action au niveau européen

Un des principaux enjeux est de savoir **si les structures existant au niveau national suffisent** pour relever ces défis sociétaux et pour saisir ces opportunités, du moins à une échéance relativement rapprochée. Il ressort de la conclusion de la Partie I du rapport qu'il est **difficilement concevable d'atteindre** les objectifs climatiques, énergétiques et technologiques aussi bien à court qu'à long terme, **sans une coopération élargie**, et sans orientations et interventions publiques.

Dans la mesure où les États européens sont tous concernés, le présent rapport soutient que cette politique publique devrait et ne peut être qu'une politique européenne, ou au moins une politique décidée dans le cadre des traités de l'Union et conformément à ceux-ci. Cette conclusion n'est pas seulement fondée

Une politique européenne de l'énergie est essentielle pour maintenir le niveau actuel d'intégration européenne

sur l'idée selon laquelle la coopération internationale est **plus à même d'aboutir à des résultats plus rapides et efficaces que les actions nationales** lorsqu'il s'agit de relever des défis importants, mais également sur le fait que, pour conserver notre mode de vie européen, tel que décrit à l'article 3 du TCE, une politique européenne de l'énergie est essentielle pour maintenir le niveau actuel d'intégration européenne.

La pierre angulaire de ce processus d'intégration concerne l'établissement et le fonctionnement du marché intérieur. Ce grand espace ouvert où les individus, les biens, les services et les entreprises peuvent librement circuler est aussi à la base de l'activité industrielle européenne. Ce marché a créé une situation d'interdépendance économique *de facto* pour la plupart sinon tous les biens et services. Suite au processus de libéralisation décrit dans la Partie I, cette interdépendance s'est peu à peu étendue aux secteurs de l'électricité et du gaz. La préservation de cet *acquis communautaire*, source de bien-être, est non seulement importante comme fin en soi, mais également parce qu'elle **est à la base de presque toutes les autres politiques communautaires**.

Le développement de politiques énergétiques divergentes **au niveau national accroît le risque de réponses contradictoires** et peut donc **miner le bon fonctionnement du marché intérieur**. Il ne s'agit pas d'un risque mineur, puisque l'énergie est aussi à la base de toute activité sociétale. Une absence de réponse commune efficace aux menaces communes actuelles compromettrait une bonne part de ce que les Européens sont parvenus à réaliser jusqu'ici.

Mais l'Europe n'est pas juste un marché. L'article 3 du TCE prévoit que l'Union doit aussi **favoriser la cohésion et la solidarité** entre ses États membres. L'action individuelle dans un domaine aussi fondamental que l'énergie s'oppose à cet objectif du Traité. L'impossibilité pour l'Union de développer une réponse commune aux situations d'urgence affectant certains de ses membres soulève bien évidemment la question de la raison d'être de l'Europe. La poursuite de la construction européenne n'aurait aucun sens si certains de ses membres acceptaient de laisser d'autres « dans le froid ».

Cela n'a pas non plus beaucoup de sens de poursuivre des politiques de grande envergure de réduction d'émission de CO₂ si tous les pays européens ne sont pas prêts à consentir des efforts similaires. **L'urgence de la transition vers une économie à faible intensité carbonique est commune à tous les pays européens** : un effort de quelques-uns n'est pas suffisant pour garantir des résultats solides.

En ce qui concerne la nécessité d'investir dans les réseaux de transport d'énergie et dans toute autre infrastructure, la concurrence entre les États membres n'apporte

aucune valeur ajoutée. **Aucun pays n'a intérêt à financer seul les interconnexions** ou les réseaux d'approvisionnement le reliant à d'autres pays européens ou à des pays tiers alors que l'infrastructure servira à plusieurs États membres.

De même, les **ressources nécessaires pour développer des programmes de recherche** conduisant à de nouvelles sources d'énergie sont **trop importantes pour qu'un État membre puisse mobiliser seul** l'équivalent de ce que font les États-Unis par exemple. Certains projets, tels que la recherche fondamentale sur la fusion nucléaire, sont tout simplement inconcevables à une échelle nationale, du moins pour la grande majorité des États européens.

Enfin, l'accès à des ressources énergétiques situées en dehors de l'Europe revêt une importance stratégique fondamentale. Tant qu'une production d'énergie locale

Une politique européenne de l'énergie doit pouvoir compter sur une dimension extérieure solide

autosuffisante ne peut être garantie, une politique européenne de l'énergie doit pouvoir compter sur une dimension extérieure solide. De telles considérations ne sont pas neuves en Europe, puisqu'elles étaient dans une certaine mesure au cœur des Traités CECA et Euratom, qui prévoyaient des outils ou des instruments spécifiques à cet égard. La principale différence est que le paysage énergétique européen a radicalement changé. Les ressources énergétiques sont

maintenant principalement situées en dehors de l'Union, et l'Europe est de plus en plus dépendante des sources extérieures pour son approvisionnement énergétique.

En outre, les questions énergétiques, éminemment politiques, sont à l'origine de conflits internationaux. Dans ce contexte, l'Europe (et, plus encore, les différents États membres pris isolément) risque d'être de plus en plus **victime de jeux de pouvoir ou de politiques de type « diviser pour mieux régner » imposés par des fournisseurs erratiques**. Cet élément stratégique est un élément clé qu'une politique européenne de l'énergie ambitieuse doit absolument prendre en considération. L'Union européenne ne sera en mesure de développer tout le potentiel de son marché intérieur de l'énergie que si sa politique lui permet de développer des réponses communes aux menaces extérieures.

À cet égard, les conflits entre États membres vis-à-vis des producteurs et des pays de transit ne peuvent apporter aucune valeur ajoutée. L'Union européenne **ne peut**

accepter qu'un seul de ses États membres voie son approvisionnement en énergie compromis. Elle doit donc s'assurer que la solidarité fonctionne et qu'aucun pays tiers ne soit en mesure de réduire volontairement l'approvisionnement d'un pays membre. La solidarité devrait être le moteur du développement d'une politique européenne de l'énergie et prendre le pas sur les conflits relatifs à la souveraineté nationale.

La solidarité devrait être le moteur du développement d'une politique européenne de l'énergie

Afficher un front extérieur uni est également la seule façon de parler d'égal à égal avec d'autres États, blocs commerciaux et entités avec lesquels les États européens traitent pour leur approvisionnement énergétique. En tant que grand bloc commercial, l'Europe a en effet beaucoup à offrir aux fournisseurs d'énergie. Une politique énergétique commune offre également un signe **d'engagement politique fort pour un projet** qui met le destin de ses membres en commun, dans un objectif de paix et de prospérité, non seulement pour eux-mêmes mais également pour les autres partenaires stratégiques.

Il ressort de cet aperçu qu'il est nécessaire de mener une action au niveau européen, afin de développer une réponse commune aux menaces communes, qui soit appropriée à l'état d'intégration actuel ainsi qu'au bien-être à venir de l'Union européenne.

1.3. La nécessité de l'action spécifique à l'énergie

Un défi unique exige une réponse unique. Une politique énergétique ne peut se limiter à une politique environnementale. Elle peut contribuer à répondre à des normes environnementales, mais elle doit également aborder d'autres questions, telles que le caractère limité des ressources énergétiques, qui ne sont pas nécessairement liées aux problèmes environnementaux. L'énergie n'est pas un bien comme les autres, car elle soulève à bien des égards des questions complexes. L'élasticité de la demande des produits énergétiques à court et moyen terme est presque inexistante. Les consommateurs veulent être fournis sur demande et n'ont pas d'alternatives. La consommation d'énergie n'est pas censée croître. Alors que la croissance est bien accueillie dans presque tous les autres secteurs de l'économie, la croissance de la consommation énergétique doit être contenue, et ciblée

Toute politique énergétique développée au niveau européen devrait donc dûment prendre en considération les spécificités de l'énergie

sur des sources d'énergie spécifiques. Les marchés de l'énergie doivent être des marchés stables ou en baisse, car les ressources non renouvelables sont limitées. Toute politique énergétique développée au niveau européen devrait donc dûment prendre en considération les spécificités de l'énergie.

Mais **les sources d'énergie renouvelables ont leurs propres contraintes**. Même si la pénurie ne devrait pas constituer de véritable problème pour certaines sources d'énergie renouvelable qu'une politique énergétique est censée encourager, la croissance sera ralentie par divers facteurs, tels que le transport au-delà des réseaux et des limites territoriales. Les sources renouvelables telles que l'énergie éolienne, et solaire, la sylviculture et la production de bioéthanol, nécessitent également beaucoup d'espace et, dans certains cas, sont elles aussi sources de pollution. Il est donc utopique d'imaginer que les sociétés seront libérées de toute contrainte dans un avenir proche. **Les spécificités du transport soulèvent également des questions complexes de solidarité et de distribution**. Ces questions doivent être abordées par une politique énergétique européenne. Puisque les sources d'énergie renouvelable présentent des contraintes territoriales, la production devrait de préférence avoir lieu dans un endroit optimal et être transportée jusqu'au lieu de consommation par des réseaux fiables. Les consommateurs d'un État membre devraient aussi pouvoir compter sur une énergie produite dans un autre État membre. **Afin de garantir la confiance mutuelle, il est à ce titre indispensable de disposer de réseaux interdépendants** et efficaces.

1.4. La nécessité d'agir efficacement

Le désaccord porte plutôt sur leur engagement envers des obligations et des résultats concrets

Une nouvelle politique énergétique ambitieuse ne doit pas se résumer à de vagues déclarations d'intention. Dans l'absolu, la plupart des États seront d'accord avec les trois objectifs de la politique énergétique. Le désaccord porte plutôt sur leur engagement envers des obligations et des résultats concrets et sur l'efficacité de leur action. Or, au vu de l'urgence, l'Europe ne peut pas s'accorder le luxe de se perdre en digressions théoriques : elle doit agir concrètement.

Ceci implique tout d'abord que la politique énergétique soit développée dans un cadre institutionnel capable de réaliser ensemble les trois objectifs essentiels. Il est pour cela nécessaire de combiner **interventionnisme et forces du marché**, afin de prendre des mesures supplémentaires ou rectificatives le cas échéant.

Il est en outre important de trouver le juste équilibre entre la prise de décisions centralisée et les solutions locales. Logiquement, le cadre juridique pour la mise en œuvre d'une future politique énergétique doit comprendre des mécanismes efficaces visant à favoriser la production locale (et dans la mesure du possible, l'accès au stockage ou à l'énergie) et des approches cohérentes et crédibles pour augmenter les synergies entre les différents niveaux de gouvernance, mais également entre les différentes sources d'énergie.

Trouver le juste équilibre entre la prise de décisions centralisée et les solutions locales

Pour être efficace, la politique – et la gouvernance institutionnelle nécessaire à sa mise en œuvre – **doivent être suffisamment flexibles pour pouvoir revoir et modeler les solutions retenues** à n'importe quel moment dans le temps, et ce afin d'éviter les blocages technologiques ou politiques qui pourraient déboucher sur des résultats décevants à plus long terme.

Pour être efficace, la politique énergétique doit également être correctement financée, avec un budget propre généré par les contributions directement prélevées auprès des acteurs participant à la prise de décision. Les prêts, les subventions et les garanties doivent être disponibles pour soutenir les objectifs politiques en matière d'énergie, contrairement au système d'administration indirecte actuellement en vigueur. Une politique énergétique commune ne peut être **un succès que si elle est financièrement indépendante en termes de contributions et de dépenses**.

Pour être efficace, la politique énergétique doit également être correctement financée

Il faut également offrir la possibilité de **consacrer des investissements à la recherche et au développement, à la capacité de production et de transport, ou aux réserves stratégiques**, afin de garantir un compromis optimal et durable entre les trois objectifs. À la lumière des besoins urgents d'investissements massifs en matière d'infrastructure, mais également dans le domaine des nouvelles technolo-

gies et des énergies de substitution, l'Union doit s'équiper d'un budget ambitieux. La révision du budget européen et la négociation des nouvelles perspectives financières pour 2014-2019 seront critiquées à cet égard.

Une telle politique soit plus qu'un simple club de discussion où les membres adoptent des engagements sans pour autant les respecter

La politique énergétique commune se doit aussi d'être crédible. Dans ce sens, l'efficacité exige qu'une telle politique soit plus qu'un simple club de discussion où les membres adoptent des engagements sans pour autant les respecter. Tout engagement entraîne aussi une obligation de résultat. Les décisions doivent être contraignantes et exécutoires. Les décisions et les règles devraient dès lors, de préférence, être le plus détaillées possible au niveau communautaire afin d'éviter des problèmes d'application et d'interprétation une fois mises en œuvre. Ce modèle diffère catégoriquement de la méthodologie utilisée au niveau européen jusqu'ici.

Le non-respect des règles par des individus et des entreprises, mais aussi des États, devrait être sujet à **des sanctions, financières ou autres**, par exemple comparables à celles imposées aujourd'hui dans le cadre de la législation anti-trust. De même, le non-respect des règles par des États devrait également déboucher sur des sanctions financières. En outre, l'exclusion temporaire de projets et, en cas d'infractions persistantes, l'exclusion des organes décisionnels devraient être envisagées dans le cadre des sanctions appliquées par une Cour indépendante après un débat contradictoire en bonne et due forme.

Les parties prenantes devraient être étroitement associées au processus décisionnel

Enfin, l'efficacité de l'action implique aussi son « acceptabilité ». À ce titre, toutes les parties prenantes devraient être étroitement associées au processus décisionnel (producteurs, gestionnaires de réseaux, chercheurs, distributeurs, importateurs) de sorte qu'ils soient prêts à soutenir les objectifs et ne puissent plus compter sur l'aide de l'État pour bloquer leur mise en œuvre. L'implication constitue une garantie additionnelle dans le cadre d'un tel engagement. Le mélange entre autorité centrale et administration décentralisée devrait également contribuer à la crédibilité d'une politique énergétique commune. Enfin, la politique devrait être aussi proche que possible du citoyen.

II. Le contenu d'une politique commune de l'énergie : éléments essentiels

Cette section s'efforce de dresser une liste d'instruments et mesures appropriés susceptibles d'être mis en place pour assurer la réalisation d'une politique européenne de l'énergie efficace. Cette liste a été élaborée en tenant compte des points faibles de la politique énergétique actuelle (Partie I) et de la nécessité d'action identifiée dans la section précédente. Elle n'est ni exhaustive, ni **statique**, chaque élément de la liste étant susceptible d'être développé et affiné. Une politique européenne de l'énergie ambitieuse **devrait idéalement comprendre les mesures principales suivantes :**

- un **marché intérieur de l'énergie fiable**, qui soit liquide et concurrentiel tant au niveau du gros que du détail ;
- un **réseau intégré et intelligent** qui serve non seulement de soutien au marché intérieur, mais qui participe également à la réalisation des objectifs de développement durable et de sécurité d'approvisionnement ;
- des **mesures de stabilisation des prix** qui permettent de seconder les forces du marché lorsque celles-ci ne permettent pas d'offrir des résultats acceptables sur le plan social ou qu'elles portent préjudice à certaines décisions cruciales en matière d'investissement ;
- le pouvoir d'encourager la **diversification du « bouquet » énergétique** de l'Europe en stimulant davantage la recherche et le développement de

nouvelles technologies vertes peu polluantes et l'utilisation de sources énergétiques renouvelables ;

- le pouvoir de disposer de **ressources financières indépendantes et autonomes**, et la possibilité de prélever des taxes sur certains biens et types de production, afin de financer des actions d'intérêt commun ;
- le pouvoir de décider effectivement de l'utilisation des **réserves stratégiques** et de s'assurer qu'elles atteignent les parties de l'Europe où ces réserves sont nécessaires, dans un esprit de solidarité, ainsi que la possibilité de garantir un accès équitable aux ressources et stocks à tous les acteurs impliqués ;
- le pouvoir d'**élaborer et projeter les objectifs et intérêts européens sur la scène internationale** et, si nécessaire, d'user d'un droit de préemption sur des contrats d'approvisionnement avec des entreprises privées ou publiques au niveau national, afin de pouvoir mettre en commun les capacités d'approvisionnement adéquates.

Plusieurs de ces mesures sont explicitement ou implicitement mentionnées dans les traités énergétiques européens actuels ou précédents. Ces traités ont permis d'élaborer une approche commune aux défis énergétiques de leur temps et ont été relativement couronnés de succès. Bien que les **défis** d'aujourd'hui **soient inédits**, notamment s'agissant de la nécessité de réaliser **la transition vers un secteur énergétique à faible intensité carbonique**, les Traités Euratom et CECA constituent non seulement des précédents utiles, mais également une source d'inspiration sur la manière de façonner des principes de base pour l'action commune et des instruments politiques appropriés.

2.1. Des marchés intérieurs de l'énergie performants

Tous les Européens doivent être en mesure d'accéder à toutes les formes d'énergie à des prix raisonnables et stables partout en Europe. La **création d'un vaste marché de l'énergie** dans l'ensemble de l'Europe demeure l'un des meilleurs moyens de s'assurer la réalisation de cet objectif. La garantie d'une concurrence efficace entre divers fournisseurs maintient les prix sous pression et garantit le choix au consommateur. Ce choix doit non seulement s'effectuer sur la base du prix, mais doit également offrir au consommateur la possibilité de privilégier des formes

d'énergie durables au détriment de combustibles fossiles dits « sales ». Un marché fiable **demeure également le moyen le plus direct de s'assurer que les fournitures d'énergie atteignent toutes les régions d'Europe.**

Le marché intérieur européen demeure en outre **une source première d'innovation**. La garantie d'un vaste marché de l'énergie européen compétitif offre un potentiel de percée technologique et un portefeuille de production diversifié. Des mécanismes basés sur le marché peuvent ensuite être développés pour répondre à des objectifs environnementaux.

La création d'organe(s) de représentation des divers acteurs impliqués et jouissant de droits, liés aux procédures ayant une force exécutoire, et de garanties en termes de participation à la prise de décision, devrait également être considérée. Ceci pourrait être réalisé grâce à la mise en place d'un comité consultatif comparable au Comité consultatif de la CECA – un « Comité économique et social pour l'énergie » – chargé d'étudier et de préparer de nouvelles initiatives législatives. Le processus de consultation comprendrait les diverses parties prenantes telles que les producteurs d'énergie, les grands consommateurs d'énergie et les associations de consommateurs, qui ne sont pas formellement impliqués dans le système actuel, celui-ci se concentrant principalement sur les opérateurs de réseau et les régulateurs. La formalisation du processus de consultation permettrait de créer le consensus parmi ces diverses parties prenantes.

La création d'un « Comité économique et social pour l'énergie »

Il faudrait également envisager de contraindre les États membres à apporter des **solutions efficaces** aux infractions civiles aux règles du marché intérieur par des gestionnaires de réseaux. Néanmoins, dans la mesure où les États membres eux-mêmes violent les règles, l'utilité de ces sanctions serait limitée.

2.2. Des réseaux énergétiques paneuropéens fiables

Les marchés européens de l'énergie ne fonctionneront qu'avec **de grands réseaux européens**. Des réseaux énergétiques interconnectés – **aussi bien à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Union** – sont

Les marchés européens de l'énergie ne fonctionneront qu'avec de grands réseaux européens

essentiels pour une politique européenne de l'énergie moderne et durable, car des réseaux et des marchés performants bénéficieraient à tous les Européens, ainsi qu'à leurs partenaires commerciaux. À cet égard, même si le troisième paquet législatif sur le marché intérieur de l'énergie constitue un pas important vers une coordination des codes réseaux et des plans d'investissement, il ne fournit pas d'approche réglementaire et économique des réseaux véritablement européenne. La coordination demeure essentiellement technique et opérationnelle et ne prévoit pas de décisions pertinentes sur les investissements futurs. Le maintien des divergences en matière de régulation et d'une approche nationale des décisions d'investissement demeure problématique.

De même, les **réseaux intelligents** (*smart grids*) sont non seulement indispensables pour la réalisation du marché intérieur, mais ils sont également essentiels pour assurer des approvisionnements en énergie fiables et garantir l'intégration de nouvelles formes d'énergie alternatives dans ce marché. L'extension du réseau à des pays tiers capables d'approvisionner l'Europe en énergies traditionnelles et renouvelables contribue en outre à cet objectif politique. De tels réseaux couvrant toute l'Europe permettent enfin aux États membres de se soutenir mutuellement en transportant des approvisionnements vers les régions dans le besoin.

Une politique européenne de l'énergie devrait donc assurer un fonctionnement optimal des réseaux, mais également garantir que les réseaux aient une couverture européenne et optimisent les liens vers les approvisionnements et ressources extérieures. La politique énergétique devrait en outre prévoir la possibilité **de nommer un régulateur européen et des agences européennes de réseaux** qui soient en mesure de prendre les décisions qui engagent directement les gestionnaires de réseaux et les utilisateurs des réseaux, y compris pour les sujets ayant trait aux investissements. Ces améliorations contribueraient de manière significative à l'intégration des marchés européens de l'énergie et aideraient à en renforcer l'efficacité.

2.3. Les mécanismes de stabilisation des prix

Comme toute industrie à forte intensité de capital, l'énergie et plus particulièrement la production d'électricité est cyclique par nature. Les prix élevés en période de sous-

capacité relative permettent à l'industrie d'investir dans de nouvelles capacités et de compenser des prix plus bas et des pertes encourues en période de surcapacité relative. Or, il est parfois difficile de concilier les fluctuations des prix avec le principe selon lequel l'énergie devrait être disponible pour tous les citoyens européens à des prix abordables. En outre, ceci peut également décourager de futurs investissements. Il est dès lors nécessaire de pouvoir compter sur un prix de l'énergie prévisible et stable afin de s'assurer que les investisseurs s'engagent dans les nouveaux projets requis.

Une politique européenne de l'énergie devrait donc laisser ouverte la possibilité d'intervenir dans le mécanisme des prix lorsque les forces du marché ne suffisent pas à fournir des résultats acceptables socialement ou menacent de miner certaines décisions d'investissement cruciales. La possibilité d'activer, si nécessaire, des « **mécanismes européens d'intervention** », tels que des fonds de stabilisation des prix, en vue de protéger les clients exposés et de stabiliser les prix au profit de principaux utilisateurs ou encore d'envoyer les signaux appropriés aux investisseurs, devrait donc être envisagée.

La possibilité d'intervenir dans le mécanisme des prix lorsque les forces du marché ne suffisent pas

2.4. Diversifier le bouquet énergétique de l'Europe en stimulant l'innovation

L'intervention, afin de « guider » les forces du marché, peut s'avérer nécessaire pour orienter les sources d'approvisionnement énergétique de l'Europe vers un « bouquet » énergétique davantage diversifié et plus durable. La politique européenne de l'énergie devrait, en coordonnant et en contrôlant le contenu de ce « bouquet » énergétique, encourager sa diversification en stimulant l'innovation (recherche & développement) et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables. De telles mesures doivent également contribuer à trouver le bon équilibre entre les solutions locales, régionales, nationales et européennes. La diversification du « bouquet » énergétique et le développement de nouvelles technologies permettront aussi de réduire la dépendance à l'égard des approvisionnements énergétiques extérieurs.

Encourager sa diversification en stimulant l'innovation (recherche & développement) et l'utilisation de sources d'énergie renouvelables

La disponibilité de vastes programmes de recherche et développement au niveau européen, soutenus par des financements adéquats, devrait constituer un dispositif prédominant d'une politique européenne de l'énergie. Avec l'aide des agences nationales de réglementation ou de gestion des réseaux, la politique européenne de l'énergie devrait avoir la compétence de **promouvoir la réalisation des objectifs de diversification et de durabilité**, soit indirectement, par le biais d'incitants financiers (voir ci-dessous) soit, le cas échéant, directement en intervenant dans des programmes nationaux d'autorisation de nouvelles installations de production.

Même si la politique européenne de l'énergie doit bien entendu se concentrer en priorité sur l'Europe, les régimes de soutien ne doivent pas nécessairement se limiter aux entreprises européennes ou aux projets communautaires. La **coopération internationale est nécessaire dans de nombreux domaines**, particulièrement lorsque l'ampleur des projets l'impose (comme dans le cas de l'ITER par exemple) ou lorsque d'autres raisons objectives de coopérer se présentent. Enfin, promouvoir le développement et l'utilisation dans les pays en développement de technologies économes en énergie ainsi que des énergies renouvelables serait mutuellement bénéfique pour ces pays et pour l'Union. Cela s'applique par exemple dans le domaine de l'énergie solaire.

2.5. Ressources et incitants financiers indépendants et autonomes

La possibilité de corriger les défaillances du marché devrait non seulement bénéficier aux consommateurs d'énergie mais également aux producteurs d'énergie et aux opérateurs de réseaux. Afin d'éviter le sous-investissement et/ou d'orienter les décisions d'investissement, les producteurs et les opérateurs de réseaux devraient non seulement pouvoir tirer profit des mesures de stabilisation des prix visées ci-dessus, mais devraient également **avoir accès à des instruments financiers avantageux, tels que les prêts à long terme et autres facilités de crédit**. Ceux-ci pourraient être fournis par des institutions existantes telles que la Banque européenne d'investissement ou par un fonds énergétique commun spécialement créé à cet effet.

Un tel fonds présenterait l'avantage de pouvoir coordonner et compléter les instruments européens existants, et donc de garantir qu'ils visent bien des investissements adéquats, non discriminatoires, et susceptibles de bénéficier à l'Union

dans son ensemble. Un **fonds énergétique commun** pourrait également jouer un rôle important dans la promotion de la diversification énergétique ainsi que dans le financement de la transition énergétique. Le fonds pourrait, par le biais de prêts et de subventions coordonnées destinés à favoriser la production d'énergie renouvelable, la recherche et le développement en la matière, ainsi que les réseaux de transport, contribuer à atteindre les objectifs de diversification tout en encourageant l'innovation technologique.

Un fonds énergétique commun pourrait également jouer un rôle important dans la promotion de la diversification énergétique ainsi que dans le financement de la transition énergétique

Ce fonds pourrait être **financé par diverses sources**, notamment par le prélèvement d'une taxe sur les formes de production d'énergie les plus polluantes mais aussi par des recettes provenant de la gestion de congestion sur les principaux réseaux européens. Il pourrait également être envisagé d'alimenter ce fonds avec les amendes infligées pour les violations des règles de concurrence et de non-discrimination dans le domaine de l'énergie. Enfin, le fonds pourrait être financé par des prélèvements et des droits de douane sur des marchandises produites avec des méthodes de production peu respectueuses de l'environnement, pour autant que ceci soit autorisé par les règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). D'autres contributions, comme celles provenant d'une partie des recettes des enchères de CO₂ et d'autres redevances, pourraient suivre.

En outre, la transition énergétique nécessitera inévitablement l'adoption de **mesures orientées vers la demande**, visant à réduire la consommation ou du moins les formes actuelles de consommation. Ces mesures peuvent prendre diverses formes : taxe carbone, dispositions d'étiquetage pour garantir la transparence de la consommation énergétique, exigences en termes de construction (isolation), etc. Les taxes peuvent accroître les prix de l'énergie et donc s'avérer difficilement acceptables socialement. La politique énergétique devrait donc prévoir de soutenir les consommateurs les plus faibles lorsque cela s'avère nécessaire.

Cette dimension financière de la politique énergétique implique l'existence d'une **base juridique permettant d'imposer des prélèvements** liés notamment aux formes de production d'énergie et de biens. Une politique énergétique qui ne peut pas directement compter sur des incitants et des recettes fiscales est nécessairement incomplète.

2.6. Gestion de crise et réserves stratégiques

L'accès sécurisé aux ressources et aux réserves énergétiques à la fois à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union demeurera une préoccupation de premier plan aussi bien à court qu'à long terme. Bien que les traités actuels imposent une règle de non-discrimination, ceci s'applique principalement aux entreprises étatiques et, exceptionnellement, aux entreprises dominantes. À la différence des articles 3 et 4 du Traité CECA qui imposaient explicitement l'égalité d'accès aux sources de production, les règles actuelles ne garantissent pas clairement que les clients et/ou les acheteurs d'un État membre jouiront d'une égalité d'accès aux sources d'approvisionnement ou de stockage d'un autre État membre, ou à des ressources extérieures et aux réseaux qui peuvent les transporter.

Les stratégies liées à la production et l'épuisement des ressources, ainsi qu'aux réserves énergétiques, devraient dès lors soutenir le marché européen et non pas seulement les marchés nationaux

Un grand marché européen implique qu'aucun traitement préférentiel ne soit accordé aux entités ou aux entreprises nationales en matière d'accès à la production d'énergie, qu'elle provienne de sources renouvelables et non-renouvelables, de transport de ces énergies et/ou de mise à disposition des réserves stratégiques et non stratégiques. Les stratégies liées à la production et l'épuisement des ressources, ainsi qu'aux réserves énergétiques, devraient dès lors soutenir le marché européen et non pas seulement les marchés nationaux.

Néanmoins, le marché et le réseau énergétique ont leurs limites lorsqu'il s'agit de sécuriser l'approvisionnement en matières premières. Une politique énergétique devrait également se doter d'un moyen efficace pour combattre les crises énergétiques et inclure la capacité de détecter et d'agir sur les menaces qui planent sur l'Europe. De tels **mécanismes de pré-alerte** permettraient aux autorités et aux États concernés de traiter la question de l'approvisionnement avant qu'elle ne devienne problématique.

Les mécanismes de pré-alerte ne suffiront cependant pas pour traiter de véritables crises. L'Europe devrait disposer de **réserves stratégiques et pouvoir distribuer ces réserves de manière efficace** et s'assurer qu'elles atteignent les parties de l'Europe où elles s'avèrent nécessaires.

L'absence de mesures de protection efficaces qui permettraient à l'Europe (par opposition aux États membres pris individuellement) de faire face à d'importantes ruptures d'approvisionnement affecte la crédibilité de l'Europe sur la scène internationale. En l'absence de véritables mécanismes internes de solidarité efficaces, l'Europe restera à la merci de la pression extérieure et des politiques de type « diviser pour mieux régner ». Une politique de sécurité intérieure efficace est donc nécessaire pour gagner en crédibilité et en influence sur la scène internationale. **Une politique européenne de l'énergie sans solidarité est inefficace, onéreuse et n'offre aucune crédibilité à long terme.**

En l'absence de véritables mécanismes internes de solidarité efficaces, l'Europe restera à la merci de la pression extérieure et des politiques de type « diviser pour mieux régner »

2.7. Renforcer la position de l'Europe sur la scène internationale

Pour faire face aux défis extérieurs auxquels l'Union européenne est confrontée, il est nécessaire de **parler et d'agir à l'unisson sur la scène internationale**, que ce soit en vue de maintenir de bonnes relations internationales ou lors de discussions avec des fournisseurs extérieurs. En dépit des règles internes sur la répartition des compétences, l'Europe et ses États membres ne pourront se faire entendre que s'ils sont unis vis-à-vis de l'extérieur. Si l'Union veut se doter d'une capacité d'action commune, ceci implique la capacité de projeter ses objectifs à l'extérieur sur la scène internationale, d'être représentée dans les organisations internationales et de pouvoir accepter des engagements internationaux.

Cette unité de l'Europe pourrait impliquer que l'Union européenne ait, en cas d'urgence, un droit de préemption sur des contrats nationaux qui pourraient peut-être s'avérer intéressants pour les parties concernées, mais pas pour la sécurité d'approvisionnement européenne dans son ensemble. L'Union européenne devrait être en mesure de bloquer des contrats conclus par des entreprises privées et/ou publiques et agir (quoique sur une base temporaire) en tant qu'acheteur unique lorsqu'il s'agit de développer des relations d'approvisionnement à long terme avec des fournisseurs étrangers, en particulier lorsqu'il s'agit de fournisseurs publics contrôlés

par des États autoritaires. La sécurité d’approvisionnement est une question trop importante pour la laisser à la totale discrétion de certains intérêts commerciaux.

Ceci **ne signifie pas que la concurrence devrait être exclue** des marchés d’approvisionnement internationaux. Les forces du marché continueront à jouer un rôle prépondérant dans la négociation de contrats avec des fournisseurs se conformant aux règles du marché et à la logique du marché, mais également de la façon dont les approvisionnements extérieurs seront distribués au sein sur le marché intérieur de l’énergie. En d’autres termes, là où les forces du marché peuvent et devraient jouer un rôle, elles joueront ce rôle.

Etendre l’espace de régulation de son marché intérieur au delà de ses frontières

Enfin, l’Union européenne doit étendre l’espace de régulation de son marché intérieur au delà de ses frontières. La possibilité de réaliser un retour sur investissement satisfaisant dans un environnement stable et prospère continuera à attirer l’investissement privé, les investisseurs européens et étrangers et par conséquent

les fournisseurs d’énergie. L’investissement intérieur, l’exportation de nouvelles technologies et les relations commerciales créent une interdépendance mutuelle qui rend l’Europe moins vulnérable aux prises de décisions extérieures erratiques. Les initiatives de partenariat développées jusqu’ici pour projeter la portée du marché intérieur au delà des frontières de l’Union, et illustrées par le Traité de la Communauté de l’énergie de l’Europe du Sud-Est, devraient donc être encouragées et renforcées par la coordination de ces différentes initiatives.

Le Traité de la Communauté de l’énergie de l’Europe du Sud-Est constitue en effet une approche novatrice visant à étendre et à approfondir les relations régionales étroites entre l’Union et les États voisins. Ce Traité permet en outre de créer un espace règlementaire « plus large » pour l’extension ultérieure de l’*acquis communautaire* dans ce domaine, et de conclure des accords en matière de solidarité et de sécurité extérieure commune entre les parties. Alors que la construction européenne s’intensifie au sein de l’Union, cette approche prévoit des mécanismes pour prolonger graduellement la législation et son applicabilité aux parties à ce Traité. **Cette forme de partenariat institutionnalisé pourrait parfaitement être étendue à d’autres régions voisines de l’Union** – en admettant les voisins orientaux et méridionaux de l’Europe dans une plus large Communauté énergétique. Cette méthode permettrait à la fois de préserver et d’élargir l’*acquis communautaire*.

III. Diverses voies pour une politique énergétique européenne commune

La section suivante portera sur les divers options et instruments juridiques et institutionnels à la disposition de l’Union européenne et ses États membres pour élaborer une politique européenne de l’énergie et traiter efficacement les différentes mesures identifiées. Quelle que soit l’option choisie, un certain nombre de questions devront être abordées : faut-il l’étendre à tous les États membres ou seulement à quelques-uns ? Faut-il la développer au sein ou en dehors de la structure de l’UE ? Sans oublier toutes les questions – essentielles – relatives à la portée d’une nouvelle politique énergétique européenne.

3.1. Principaux enjeux

3.1.1. 27 États membres ou quelques-uns seulement ?

Un important facteur d’immobilisme peut porter sur **la volonté de progresser avec l’ensemble des États membres**. En pratique, les États membres les moins disposés à coopérer ont imprimé le rythme de progression du groupe tout entier. Ceci conduit à une inertie relative qui est incompatible avec le besoin urgent d’action dans le domaine de l’énergie, comme décrit ci-dessus.

Le niveau d'ambition collective peut différer d'un État à l'autre

Il ne **devrait donc pas être exigé de tous les États membres de s'engager dans cette voie, du moins pas à court terme**. Le niveau d'ambition collective peut différer d'un État à l'autre. Le droit pour un groupe d'États membres d'avancer plus que les autres soulève néanmoins des questions quant aux droits des autres de rejoindre ou de s'opposer à une telle progression différenciée.

3.1.2. Au sein ou en dehors des structures de l'Union ?

Toute politique énergétique **interagit et continuera à interagir avec d'autres domaines politiques** pour chacun de ses trois objectifs. Lorsqu'il s'agit de l'accès à l'énergie à un prix abordable, les deux autres objectifs énergétiques doivent répondre aux exigences du marché intérieur. Développer une politique énergétique durable n'est pas imaginable sans une coordination avec les politiques environnementales et de recherche et développement. La nécessité de parler d'une seule voix sur la scène internationale dans le domaine énergétique peut avoir des implications politiques plus larges qui doivent être coordonnées avec les politiques étrangères européennes existantes.

Cependant **la nécessité de rendre la nouvelle politique énergétique compatible avec les structures existantes ne signifie pas qu'elle doit nécessairement être verrouillée dans ces structures**. Les États membres déterminés à adopter une nouvelle politique énergétique peuvent décider de créer une structure entièrement nouvelle plutôt que la développer sur les bases des traités existants. À cet égard,

Il conviendra de concilier l'héritage du passé avec les ambitions du futur

la difficulté porte sur les engagements et les orientations auxquels les États membres ont déjà souscrit dans le cadre des structures mises en place par le Traité sur l'Union européenne. Il conviendra de concilier l'héritage du passé avec les ambitions du futur.

3.1.3. La portée d'une politique commune de l'énergie

La troisième difficulté concerne la portée d'une politique commune de l'énergie. La politique énergétique est un concept difficile à cerner, en particulier car elle a

tendance à fluctuer avec le temps. Les Traités CECA et Euratom qui s'appliquaient à des sources d'énergie spécifiques (charbon et nucléaire) étaient statiques, n'étant pas en mesure de s'adapter à de nouvelles sources d'énergie. Quelle que soit la voie choisie, les paramètres de la politique énergétique doivent être définis à l'avance, peut-être en termes fonctionnels, dès lors qu'elle exigera nécessairement un mode de coopération différent de celui des méthodes actuellement en vigueur. Les États membres qui adhèrent à un nouveau plan, tout comme ceux qui n'y adhèrent pas, doivent **savoir quelle est l'étendue de cette coopération et connaître ses implications dans les domaines politiques qui y sont liés**.

3.2. Instruments juridiques et institutionnels

Les principales options à la disposition de l'UE sont les suivantes : Option 1 – La nouvelle politique énergétique en vertu du Traité de Lisbonne ; Option 2 – Intégration différenciée au sein de l'Union : coopération renforcée et autres ; Option 3 – Un nouveau traité européen de l'énergie ; et Option 4 – Accords fonctionnels et/ou régionaux : Schengen(s) pour l'énergie. Cette liste d'options n'est pas exhaustive. De plus, **chaque approche n'est pas exclusive et peut être combinée avec d'autres**, permettant ainsi davantage de flexibilité.

3.2.1. Option 1 – La nouvelle politique énergétique en vertu du Traité de Lisbonne

Maintenant que le Traité de Lisbonne est entré en vigueur, il convient de considérer la possibilité qu'il offre de développer une politique énergétique efficace. Il contient plusieurs améliorations institutionnelles, notamment quant aux mécanismes de prise de décision, qui pourraient bénéficier à la politique énergétique de l'Union. En outre, il reconnaît explicitement l'énergie comme politique européenne, et ce pour la première fois depuis les Traités CECA et Euratom, et dispose d'une nouvelle base juridique pour l'action de l'Union européenne dans ce domaine. Des directives et des règlements peuvent dorénavant être adoptés directement sur la base de l'article 194 TFUE.

L'inclusion d'un nouveau titre sur l'énergie dans le Traité de Lisbonne ne change pas fondamentalement la donne sur le plan de la répartition des compétences

Cependant, l'inclusion d'un nouveau titre sur l'énergie dans le Traité de Lisbonne ne change pas fondamentalement la donne sur le plan de la répartition des compétences entre l'Union et les États membres quant aux questions de l'énergie et du changement climatique, et peut être perçu comme une simple codification de la pratique existante dans ce secteur. Le texte final du titre sur l'énergie est le résultat d'un **compromis soigneusement tissé** entre la souveraineté nationale sur les ressources naturelles et les questions de taxation de l'énergie d'une part, et la compétence partagée de l'Union pour le reste d'autre part.

Une analyse plus approfondie des nouvelles dispositions du Traité ne permet pas de tirer des conclusions plus optimistes. Pour l'essentiel, les lacunes et autres défauts préexistants subsistent. L'article 194 du TFUE, qui décline les quatre objectifs principaux de la politique énergétique de l'Union, couvre davantage la politique énergétique existante qu'il ne propose de véritable extension. Ces objectifs doivent être réalisés dans un esprit de solidarité entre les États membres. L'article 194 paragraphe 2 du TFUE stipule cependant que la législation de l'Union européenne ne peut affecter le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement. **Sans la moindre définition du principe de solidarité**, ou une quelconque ligne directrice sur la façon de l'appliquer dans le cadre du développement d'une nouvelle politique énergétique, rien ne permet de dire si ce concept sera appliqué en pratique ou encore si des obligations concrètes en découleront pour l'UE et ses États membres.

Il exclut la règle de la majorité qualifiée pour la prise de décision dans divers domaines politiques

Il exclut également la règle de la majorité qualifiée pour la prise de décision dans divers domaines politiques figurant dans la liste des mesures essentielles identifiées dans la section précédente. La règle de l'unanimité continue en effet à s'appliquer aux mesures « *principalement de nature fiscale* » et/ou à celles qui « *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* ». Néanmoins, le Conseil peut décider à l'unanimité de réintroduire la prise de décision ordinaire.

L'article 194 du TFUE **subordonne également la politique énergétique à deux autres politiques essentielles de l'Union : l'achèvement du marché intérieur et la politique environnementale**. L'article 194 du TFUE n'envisage en effet une politique européenne de l'énergie 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* ». Cette perspective orientée vers le marché et l'environnement peut limiter la portée de la politique énergétique de l'Union.

Un problème similaire apparaît au niveau de la relation entre politique énergétique et politique économique et plus particulièrement de l'article 122 du TFUE. Cette disposition concerne la compétence de l'Union d'adopter des mesures préventives visant à éviter des menaces à la sécurité. Elle constitue une base juridique pour l'action politique dans les situations de pénuries, notamment énergétiques. En dépit d'une référence explicite à l'énergie, le rapport entre l'article 122 du TFUE et l'article 194 du TFUE est peu clair. Là où ce dernier est basé sur la prise de décision normale, l'article 122 du TFUE confère le pouvoir décisionnel au seul Conseil qui agit sur proposition de la Commission, excluant ainsi le Parlement du processus.

La mesure dans laquelle le Traité de Lisbonne permettra à l'Union d'agir plus efficacement sur la scène internationale est une autre zone d'ombre. Il est vrai que le Traité institue la fonction d'un Haut représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité et que cette personne est responsable de l'uniformité de toute l'action extérieure. Elle doit également être soutenue par un Service d'action extérieure et disposera d'un budget séparé. Cependant, le Haut représentant et le Service européen pour l'action extérieure ne sont pas compétents pour toutes les politiques de l'UE avec une dimension extérieure, et notamment l'environnement ou l'énergie. En outre, les pouvoirs décisionnels dans le domaine international ne changeront pas fondamentalement. Ceux-ci reposeront encore et toujours sur la coopération intergouvernementale. En effet, les Déclarations 13 et 14 (TFUE) spécifient que le Traité n'affectera pas la capacité des États membres de formuler et de mettre en application leur politique extérieure, y compris leur représentation dans les pays tiers et les organismes internationaux, et que les dispositions dans le Traité n'accordent pas de nouveaux pouvoirs à la Commission ou au Parlement européen.

Le Haut représentant et le Service européen pour l'action extérieure ne sont pas compétents pour toutes les politiques de l'UE avec une dimension extérieure, et notamment l'environnement ou l'énergie

Il ressort de ce bref aperçu que **le Traité de Lisbonne n'offre aucune perspective de changement radical de la situation actuelle dans le domaine de l'énergie.**

3.2.2. Option 2 – Intégration différenciée au sein de l'Union : coopération renforcée et autres

Le Traité de l'Union reconnaît la réalité politique selon laquelle la volonté de s'intégrer et de coopérer peut différer d'un pays à l'autre de l'Union, mais aussi que l'hésitation de certains États membres ne devrait pas empêcher le progrès des autres. L'article 20 du TUE établit les règles pour une telle **coopération renforcée entre les membres les plus ambitieux, en se servant des structures institutionnelles de l'Union.**¹³⁷

L'article 20 du TUE offre une réponse institutionnelle aux questions juridiques identifiées ci-dessus. La coopération renforcée est ouverte à tout moment à tous les États membres qui souhaitent y participer et n'exclut pas ceux qui restent en retrait puisqu'ils ont le droit de participer aux discussions. Elle a également le mérite de respecter le cadre institutionnel unique de l'Union, de préserver l'*acquis communautaire* et de tenir compte de la coordination avec d'autres politiques de l'UE.

Cependant, **l'utilisation de l'article 20 du TUE doit remplir certaines conditions :**

- Premièrement, la coopération renforcée **doit se limiter à atteindre les objectifs politiques existants du Traité.**
- Deuxièmement, la portée de la coopération est **limitée aux domaines de compétence partagée** et ne peut pas s'étendre aux compétences exclusives de l'Union, telles que la politique de la concurrence.
- Troisièmement, **certaines exigences procédurales** existent : la coalition des États volontaires doit se composer d'au moins neuf États membres et doit obtenir l'autorisation du Conseil pour aller de l'avant. Le Conseil ne peut pas accorder celle-ci tant qu'il n'apparaît pas de manière évidente que les objectifs politiques de l'article 194 du TFUE ne peuvent pas être atteints par tous les États membres : la coopération renforcée est donc une option de dernier recours.

- Quatrièmement, la coopération renforcée **ne peut pas s'éloigner des procédures de prises de décision du Traité.** Là où le Traité impose l'unanimité, comme les sujets énumérés dans l'article 194 paragraphe 2 du TFUE, ce petit groupe ne peut pas envisager d'autres règles de vote. Cependant, le Traité de Lisbonne offre la possibilité d'utiliser des passerelles en matière de coopération renforcée (article 333 du TFUE) pour les États membres qui pourraient décider d'y avoir recours pour des secteurs où l'unanimité est exigée par le Traité, afin de passer à la majorité qualifiée pour la prise de décision dans leur coopération renforcée.

L'article 20 du TFUE offre dès lors plusieurs avantages par rapport aux méthodes d'intégration standard du Traité de Lisbonne.

Autres options. En outre, il existe une autre possibilité de chercher davantage de différenciation, mais cette fois dans le cadre de la législation secondaire. Cette option est institutionnellement bien plus limitée (et probablement plus complexe). En adoptant la législation en vertu du nouvel article 194 du TFUE, l'Union pourrait **offrir aux États membres diverses options dans la mise en œuvre de la réglementation énergétique.** Cela permettrait, dans certaines limites, à certains États membres ambitieux d'adopter des mesures plus ambitieuses. Il convient de noter que cet outil consiste à proposer aux États membres différentes voies pour atteindre un objectif commun. Il ne s'agit pas d'une alternative de participation et de non-participation, comme envisagé au niveau du droit primaire de l'Union européenne.

Le troisième paquet sur le marché intérieur de l'énergie offre un exemple de mesures d'application alternatives pour répondre aux exigences de découplage : les États membres peuvent choisir entre la pleine dissociation des structures de propriété, un gestionnaire de réseau indépendant ou un gestionnaire des réseaux de transport indépendant. De même, le premier paquet sur le marché intérieur de l'énergie proposait divers modèles et phases de libéralisation pour répondre aux exigences d'ouverture du marché. S'agissant des règlements, les alternatives de mise en œuvre ne permettent pas de faire une distinction entre les États membres, puisque les règlements n'ont pas besoin d'être transposés.

137. Article 20 (ex-articles 27 à 27e, 40 à 40b et 43 à 45 du TEU et ex-articles 11 et 11a du TCE).

Cependant, ce type d'option ne peut pas être considéré comme une réponse globale aux défis rencontrés, mais seulement comme une possibilité permettant

Risque d'aggraver l'approche fragmentée et autres points faibles

d'apporter des améliorations minimales. En outre, le recours abusif aux mesures de mise en œuvre alternatives et aux dérogations accroît le risque d'aggraver l'approche fragmentée et autres points faibles identifiés dans la Partie I de ce rapport.

Enfin, il octroie un pouvoir disproportionné aux États membres les moins bien disposés dans la définition de la politique énergétique.

3.2.3. Option 3 – Un nouveau traité européen de l'énergie

Une option plus radicale consisterait à développer un nouveau traité spécifique à l'énergie afin de créer une véritable Communauté européenne de l'énergie **permettant d'inclure tous les éléments et mesures nécessaires identifiés dans un unique instrument juridique**. Un nouveau cadre juridique et institutionnel permettrait de créer un espace de régulation européen de l'énergie intégré et régi par

Créer un espace de régulation européen de l'énergie intégré et régi par des institutions capables de fournir des solutions efficaces

des institutions capables de fournir des solutions efficaces. Si tous les États membres s'investissaient dans cette cause, ils pourraient **modifier le Traité de Lisbonne** afin de doter l'Union des différents instruments et prérogatives nécessaires. Il est aussi possible de tirer profit des dispositions de révision alternatives instituées par le Traité de Lisbonne. Le Traité apporte un aspect novateur dans le sens où il peut être modifié sans convoquer de conférence intergouvernementale, ce qui pourrait

faciliter l'introduction d'amendements futurs, en calmant le débat de fond et en améliorant les possibilités d'une issue favorable.

Cependant, **tous les États membres ne sont peut-être pas disposés à ce stade à placer leur politique énergétique sous une structure véritablement supranationale**. La multitude d'intérêts en jeu, la complexité croissante de la prise de décision et les attentes divergentes quant au degré d'intégration peuvent en effet conduire un groupe limité d'États membres à passer à un degré plus élevé d'intégration différenciée. Considérant que la signature d'un véritable traité énergétique est attrayante dans le sens où cela permettrait de réaliser une politique énergé-

tique globale de façon efficace, cela se complique quand il s'agit d'aborder les trois questions juridiques principales développées ci-dessus.

La première question concerne le rapport avec le cadre institutionnel existant. Là où l'Union jouit d'une compétence exclusive et où elle exerce ses pouvoirs, comme dans le domaine du marché intérieur, les États membres ne sont plus libres de conclure des traités internationaux comme ils l'entendent, même si ces traités poursuivent des objectifs qui ne sont pas incompatibles avec ceux poursuivis par l'Union.

Une solution pourrait être de placer le nouveau traité sous la structure actuelle de l'Union comme c'était le cas jadis pour le Traité CECA et comme c'est toujours le cas avec le Traité Euratom. Un tel traité permettrait ainsi de remplir le vide institutionnel laissé par l'ancien Traité CECA en 2002.

De placer le nouveau traité sous la structure actuelle de l'Union comme c'était le cas jadis pour le Traité CECA

Le nouveau traité résoudrait le rapport avec le cadre institutionnel existant en permettant aux États membres participants de s'appuyer sur les structures institutionnelles existantes. Les institutions européennes développeraient la nouvelle politique énergétique et l'appliqueraient aux États membres participants. Ceci **permettrait aux institutions existantes d'assurer une certaine cohérence** entre la politique énergétique plus ambitieuse développée en vertu du nouveau traité, d'une part, et la politique énergétique existante développée sur la base de l'article 194 du TFUE, et de toute autre politique de l'Union, d'autre part.

Il pourrait également être envisagé de **transformer le Traité Euratom et l'étendre à d'autres matières**. Mais cette option est moins séduisante et plus pesante que celle consistant à combler le vide laissé par le Traité CECA par un traité énergétique « à part entière ». Premièrement, le Traité Euratom s'applique obligatoirement à tous les États membres. La transformation de ce Traité en traité énergétique « global » exigerait donc non seulement le consentement de tous les États membres pour la conclusion de ce nouveau traité, mais elle obligerait également chacun des 27 États membres à participer à ce nouveau Traité Euratom. Deuxièmement, une révision intégrale du Traité Euratom pourrait bien ne pas s'avérer aussi simple qu'il n'y paraît. Ceci n'a jamais été fait auparavant. Troisièmement, on peut également remettre en cause l'opportunité d'une refonte complète du Traité Euratom. Si l'opération est couronnée de succès, alors les États membres pourraient tout aussi

bien modifier le Traité de Lisbonne. En revanche, si c'est un échec, le processus d'amendement **pourrait briser le consensus fragile existant en matière d'énergie nucléaire** et conduire à l'abolition du Traité Euratom qui ne serait alors pas remplacé par un traité modernisé.

La deuxième question qu'il convient d'aborder concerne **les relations entre les États qui concluent le traité et ceux qui n'y souscrivent pas**. Les nouvelles règles

Les nouvelles règles ne doivent pas nécessairement être contraignantes pour tous, mais elles devraient être accessibles à tous

ne doivent pas nécessairement être contraignantes pour tous, mais elles devraient être accessibles à tous. Suivant l'exemple de l'Union monétaire, certains États membres pourraient choisir d'y adhérer ou de ne pas y adhérer. De même, le nouveau traité spécifierait également les droits et obligations pour les États membres participants et ceux qui ne participent pas. Le fait que la participation apporte certains avantages, par exemple concernant l'accès partagé aux ressources naturelles ou aux technologies développées conjointement, ne signifie pas nécessairement que ces avantages devront être prolongés, conformément à l'article 18 du TFUE relatif aux règles de non-discrimination, aux États membres qui ne se sont pas engagés.

La troisième question se rapporte à la **portée du nouveau traité**. Ce nouveau traité pourrait trouver son inspiration dans le mécanisme déjà mis en place en 1951

Aussi ouverte que possible afin d'être flexible et réceptive aux nouveaux développements technologiques

par le Traité de Paris. Il y aurait néanmoins plusieurs différences avec l'ancien Traité CECA. Premièrement, la portée du nouveau traité devrait être différente : elle devrait être aussi ouverte que possible afin d'être flexible et réceptive aux nouveaux développements technologiques susceptibles de libérer l'Europe des contraintes énergétiques actuelles. Ceci signifie qu'il faudrait

faire attention à ne pas rendre le cadre du traité trop dépendant d'une liste statique de produits et de technologies.

Deuxièmement, le nouveau traité devrait revêtir une **dimension extérieure claire**. Le pouvoir extérieur de l'Europe est non seulement nécessaire pour des raisons de sécurité d'approvisionnement, mais plus largement pour rallier autant de partenaires commerciaux que possible à la cause d'une politique énergétique accessible, durable et sûre sur une base pacifique. Enfin, une procédure judiciaire

spéciale pourrait être envisagée afin de permettre aux institutions et/ou aux États membres de solliciter un arrêt de la Cour européenne de justice sur la portée précise du nouveau traité.

D'autres options sont imaginables, mais sont susceptibles de soulever des questions institutionnelles complexes et insurmontables. Par exemple, la création d'une structure institutionnelle entièrement nouvelle parallèlement à la structure de l'Union européenne engendrerait des doublons coûteux et probablement inefficaces. Sur un plan juridique, la signature d'un nouveau traité énergétique parallèlement au Traité de l'Union reviendrait à conclure un accord mixte impliquant les compétences nationales et celle de l'Union. L'Union devrait alors devenir membre du nouveau traité. Plus important, force est de se demander si la Cour de justice des Communautés européennes approuverait la création d'une structure alternative de ce type. Dans l'hypothèse où elle porterait atteinte au marché intérieur et à d'autres dispositions principales de la législation de l'Union européenne, sa mise en œuvre parallèlement aux structures instituées par le Traité de l'Union pourrait être perçue comme affectant les bases constitutionnelles de l'Union.

Enfin, cette approche doit néanmoins tenir compte des limites politiques actuelles. Dans un monde régi par de nouvelles forces et différentes réalités géopolitiques, beaucoup d'Européens peuvent être tentés d'abaisser leurs ambitions en faveur d'un repli national à court terme et d'une attitude défensive, voire protectrice. Ceci signifie qu'il faudrait envisager d'autres instruments que celui d'une révision des traités à grande échelle afin d'obtenir des résultats efficaces pour le plus grand nombre possible de mesures indispensables.

3.2.4. Option 4 – Accords fonctionnels et/ou régionaux : un/des Schengen(s) pour l'énergie

Afin d'éviter les complexités juridiques inhérentes à la signature d'un nouveau traité énergétique européen, **certains groupes d'États membres pourraient décider de coopérer dans certains secteurs sur une base fonctionnelle et/ou régionale**. Cette option peut être explorée à divers degrés d'intensité. Dans un premier temps, elle peut prendre la forme d'une coopération pragmatique et volon-

taire de certains États membres autour de certaines questions spécifiques, telles que la création d'une plate-forme marchande commune, l'adoption de normes techniques communes, la mise en commun des fonds de recherche et de développement et/ou la coordination des investissements. Cette coopération pourrait se prolonger vers une sorte de mise en œuvre commune des réglementations de l'Union européenne.

La conclusion de nouveaux partenariats ou d'accords internationaux fonctionnels entre certains États membres, conformément à la méthode Schengen

Mais cette approche fonctionnelle/régionale pourrait également s'étendre et mener à la conclusion de nouveaux partenariats ou d'accords internationaux fonctionnels entre certains États membres, conformément à la méthode Schengen, par exemple en dehors des structures de l'Union mais en vue d'être réintégrés plus tard dans le cadre institutionnel de l'UE. De tels accords pourraient couvrir des matières spécifiques importantes des politiques énergétiques nationales et des compétences des États membres (là où l'Union européenne n'est pas exclusivement compétente et/ou là où le droit européen n'est pas applicable). À cet égard, certains ou tous les États membres pourraient, par exemple, envisager de conclure un traité sur le réseau énergétique (voir la section 4.2.1 de la Partie II).

Si ces formes de coopération spécifiques entre États membres pourraient être utiles pour réaliser certaines mesures, leur portée fonctionnelle reste dans la plupart des cas relativement limitée. En outre, dès lors que cette coopération prend des **formes plus intenses de coopération**, voire **supranationale**, il devient plus difficile de répondre aux questions juridiques identifiées ci-dessus. En outre, dès que la coopération affectera des pouvoirs exclusifs de l'Union ou la législation secondaire, l'Union devra d'une manière ou d'une autre être impliquée dans le projet, pour les raisons mentionnées ci-dessus.

Évaluation

Il ressort de cette analyse que le nombre d'options permettant de réaliser une partie ou la majorité des mesures identifiées, de façon efficace et juridiquement acceptable, est somme toute relativement limité. Le Traité de Lisbonne (Option 1) ne changera pas fondamentalement la situation existante, à moins qu'il ne soit modifié pour rencontrer les nouveaux objectifs politiques. Il demeure difficile de voir cette solution se réaliser à court ou moyen terme. Après l'épisode périlleux de la ratification du Traité de Lisbonne, les États membres et leurs citoyens ne sont pas nécessairement disposés à s'engager dans une autre aventure institutionnelle. En revanche, l'article 20 du TFUE sur la coopération renforcée entre certains États membres (Option 2) offre plusieurs avantages par rapport aux méthodes d'intégration standard. Mais la mesure la plus porteuse est la conclusion d'un nouveau traité énergétique pour une nouvelle politique énergétique (Option 3) permettant aux États membres participants de prendre toutes les mesures nécessaires. Cette solution est l'option la plus intéressante à ce stade. Des mesures plus modestes, telles que des accords régionaux/fonctionnels sous forme de coopération (Option 4) constituent des options plus modestes qui peuvent néanmoins s'avérer efficaces pour certaines mesures spécifiques.

IV. Et maintenant, que faire?

Cette dernière section porte sur ce qui peut être fait pour obtenir une politique européenne de l'énergie crédible et efficace telle que décrite ci-dessus, et **formule une proposition politique pour la mise en place d'une Communauté européenne de l'énergie.**

4.1. Tracer la voie d'une véritable Communauté européenne de l'énergie

Les défis et opportunités auxquels nos sociétés font face aujourd'hui plaident en faveur d'une action décisive et immédiate. Cette action est nécessaire pour relever les défis soulevés par les crises énergétique et climatique, et pour réaliser une transition vers une économie européenne à faible intensité carbonique. La prochaine révolution industrielle se déroulera dans le domaine de l'énergie. **Garantir la prospérité économique pour tous et relever le défi du changement climatique passent nécessairement par des solutions énergétiques.** L'urgence de la situation exige en outre l'élaboration de politiques publiques capables de réorienter les sociétés vers des utilisations d'énergie plus durables, plus ciblées et plus sûres. Cette action doit être européenne, spécifique à l'énergie et orientée vers les résultats.

Cette action doit être européenne, spécifique à l'énergie et orientée vers les résultats

Les Européens doivent développer une réponse commune aux menaces communes, qui soit appropriée à leur état d'intégration actuel ainsi qu'au bien-être à venir de la Communauté. Mais il est pour cela nécessaire de se fixer des ambitions collectives plus élevées à la fois au niveau des sujets traités que de la procédure. Comme en 1951 et en 1957, il doit y avoir un effort concerté pour aider le collectif à se focaliser sur les ambitions énergétiques. Un défi unique exige une réponse tout aussi unique.

La solution proposée dans ce rapport afin de réaliser cet objectif ultime est de **développer une véritable Communauté européenne de l'énergie intégrant toutes les mesures** développées préalablement dans la Section II. Ce projet commun donne aux États membres l'occasion de concevoir une politique commune de l'énergie de la façon la plus efficace et la plus démocratique possible. Cette solution nécessite un espace de régulation européen de l'énergie plus cohérent et solide régi par des institutions crédibles capables d'apporter des solutions efficaces sur la base de la légitimité démocratique. Ce projet devrait également être capable d'exporter la réglementation européenne de façon crédible et convaincante dans les pays partenaires de l'Union sur la scène internationale.

Une intégration accrue et un transfert de souveraineté dans des domaines politiques sensibles

Ce projet commun ira forcément de pair avec une intégration accrue et un transfert de souveraineté dans des domaines politiques sensibles. La coordination des politiques de recherche, l'orientation des décisions d'investissement, la création des mécanismes de solidarité et la nécessité de parler à l'unisson sur la scène internationale impliquent **une approche puissante**

et supranationale. Ceci ne signifie pas bien entendu que la nouvelle politique énergétique sera traitée par des technocrates distants.

Au contraire, une politique énergétique commune ne pourra être couronnée de **succès que si tous les États participants y contribuent.** Ainsi, une spécialisation des différents États est le moyen le plus efficace de garantir un portefeuille énergétique diversifié et de créer une solidarité de fait. Dans ces limites logiques, chaque État membre sera non seulement responsable de sa propre production nationale, mais également de la production européenne. Cependant, la conception et la coordination de ces politiques exigent une plate-forme commune de prise de décisions.

La nouvelle Communauté européenne de l'énergie devrait **idéalement être placée sous la structure de l'Union européenne.** La nouvelle Communauté développerait néanmoins de nouvelles règles quant à la façon dont ces institutions fonctionneraient dans les domaines politiques couverts par le nouveau traité spécifique à l'énergie. La participation des institutions européennes et un contrôle judiciaire continu serait la règle de base sur laquelle la nouvelle politique devrait fonctionner. L'établissement de nouvelles règles constitutionnelles permettrait également aux participants d'instituer de nouveaux organes, tels qu'un Fonds européen de l'énergie et un Comité économique et social pour l'énergie, ou, à l'inverse, d'écartier des obstacles institutionnels (réels ou non), comme l'affaire « Meroni » empêchant la mise en place d'un véritable régulateur européen. De même, rien n'empêcherait les participants de s'assurer que la **Communauté de l'énergie soit représentée sur la scène internationale par un organe supranational** qui serait l'unique interlocuteur avec les fournisseurs énergétiques de pays tiers. Enfin, le processus décisionnel au sein de la Communauté européenne de l'énergie devrait être régi à la majorité qualifiée et non à l'unanimité.

Régi à la majorité qualifiée et non à l'unanimité

Tous ces avantages n'excluent pas le fait que la conclusion d'un nouveau traité communautaire de l'énergie dans la structure de l'Union européenne **entraînera inévitablement des questions complexes de délimitation**, et notamment la définition de la portée du nouveau traité vis-à-vis d'autres traités européens, et plus particulièrement le Traité de Lisbonne (TFUE). À la différence du Traité CECA ou de la politique agricole commune, la portée du nouveau traité de l'énergie ne devrait pas se reposer sur des listes relativement statiques de produits et de technologies. **Un verrouillage de la nouvelle Communauté serait en contradiction avec ses aspirations dynamiques et novatrices.** Le nouveau traité devrait plutôt se fonder sur une série d'objectifs clairement et minutieusement définis et prévoir une procédure rapide qui permettrait à la Cour de Justice des Communautés européennes d'émettre un avis obligatoire au cas où la portée des nouvelles règles serait peu claire et/ou contestée.

Enfin, il ressort de la conclusion de la Section III que la **meilleure option juridique disponible pour réaliser cette Communauté européenne de l'énergie consiste à conclure un nouveau traité dans la structure de l'Union européenne** (Option 3).

Évidemment, la conclusion d'un tel traité par l'Union européenne et chacun de ses 27 États membres est préférable, car cela éviterait toutes sortes de questions complexes concernant le cadre du traité et la relation potentielle entre les États participants et non participants. Cependant, tous les États membres ne sont peut-être pas disposés à ce stade à placer leur politique énergétique sous une structure supranationale commune, et s'engager dans une nouvelle aventure institutionnelle. L'adoption du Traité de Lisbonne fut un processus long et pénible.

Un traité européen spécifique à l'énergie permettant aux États membres les plus ambitieux de développer une politique énergétique commune

Ces limites politiques amènent à conclure qu'un traité européen spécifique à l'énergie permettant aux États membres les plus ambitieux de développer une politique énergétique commune tout en laissant la porte ouverte aux États les plus hésitants est la meilleure option dont dispose l'Europe. Le fait que certains États ambitieux aillent de l'avant en développant une véritable Communauté énergétique ne signifie pas que les mesures générales adoptées dans le cadre de cette Communauté énergétique ne soient pas développées au

bénéfice de l'Union européenne dans son ensemble. Cela ne signifie pas non plus que les mesures générales développées dans la structure actuelle de l'Union ne devraient pas être améliorées au profit de tous les États membres.

4.2. Premières étapes pragmatiques

Même si **cela peut prendre un certain temps avant qu'un traité sur la Communauté européenne de l'énergie ne soit conçu**, négocié, conclu et ratifié, le système actuel est toujours susceptible d'être amélioré. Il y a et il y aura donc toujours un **besoin pressant de développer des solutions intérimaires pragmatiques**. L'Option 2 sur la coopération renforcée ou encore l'Option 4 quant aux accords fonctionnels et/ou régionaux, développées ci-dessus dans la Section III, offrent autant d'alternatives à cet égard. Ces formes de coopération pourraient se concentrer sur quelques objectifs bien définis et ainsi préparer le terrain à des objectifs politiques plus larges promus par une Communauté européenne de l'énergie.

Parmi les initiatives qui pourraient probablement être réalisées par certains États membres sans nécessairement attendre les autres, et sans compromettre les plans

plus ambitieux d'une future Communauté européenne de l'énergie, figurent : la coopération renforcée autour de la mise en place de véritables réseaux énergétiques de dimension européenne (4.2.1.); des instruments économiques ambitieux, tels qu'un fonds énergétique, pour le financement de projets communs de recherche et développement pour les énergies alternatives et pour le développement de nouvelles technologies (4.2.2.); et la mise en place de « groupement(s) d'achat de gaz » européen afin de faciliter les approvisionnements auprès de fournisseurs étrangers (4.2.3.).

4.2.1. Coopération renforcée pour les réseaux énergétiques

La création d'un vaste marché de l'énergie de dimension européenne demeure l'un des meilleurs moyens d'assurer l'accès à l'énergie à un prix abordable. Un tel marché doit pouvoir compter sur des réseaux interconnectés fiables, à la fois au sein et en dehors de l'Union. Cet objectif consistant à créer de véritables réseaux européens nécessite une approche réglementaire au niveau européen. Le maintien d'approches et de réglementations nationales divergentes sont incompatibles avec cette condition. L'Europe a besoin d'« autoroutes énergétiques transfrontalières intelligentes » et du cadre réglementaire les promouvant (voir la section 2.2. dans la Partie II).

L'Europe a besoin d'« autoroutes énergétiques transfrontalières intelligentes » et du cadre réglementaire les promouvant

Afin d'atteindre cet objectif, **un groupe d'États membres ou même plusieurs groupes d'États membres pourraient décider de renforcer leur coopération en développant davantage une approche commune des réseaux énergétiques, autour d'objectifs clairement identifiés**. On pourrait par exemple imaginer une coopération ou même une intégration plus systématique et plus renforcée des régulateurs, des agences et d'autres entités de l'énergie, en vue de **créer des réseaux régionaux énergétiques européens efficaces**. Des marchés régionaux pourraient ainsi être créés par les réseaux régionaux renforcés spécifiques.

Les groupes d'États membres coopéreraient dans le cadre des réseaux régionaux énergétiques européens. Ceux-ci seraient **responsables d'un large éventail de problématiques** :

- le règlement coordonné des échanges transfrontaliers d'électricité et de gaz, afin de réaliser les objectifs du marché intérieur;
- la coopération en matière d'investissements, de normes, de routes et d'intercommunications des réseaux régionaux de l'énergie;
- la coopération sur l'accès, le transit et le transport via les réseaux d'énergie;
- les relations extérieures en ce qui concerne les opérations de réseau, le transit et la certification des participants et des propriétaires étrangers dans les réseaux européens;
- la fourniture d'une aide financière (des prêts et des subventions) et la coordination du financement européen, probablement sur la base de fonds pour les réseaux qui seraient financés au moyen de taxes sur le réseau régional, et utilisés pour favoriser l'investissement sur les marchés régionaux impliqués;
- la coordination et le contrôle des projets communs de recherche et le développement dans les activités liées au réseau, et principalement s'agissant du « réseau intelligent » du futur (*smart grid*).

Une plus grande coordination des législateurs nationaux viserait également à :

- favoriser une meilleure application de la réglementation;
- émettre des décisions contraignantes aux membres et aux non-membres de l'Union européenne du marché régional et à faire adopter l'*acquis communautaire* en matière de régulation des réseaux aux non-membres de l'Union européenne (comme c'est le cas pour la Communauté de l'énergie de l'Europe du Sud-Est);
- coordonner la protection et la sécurité des réseaux énergétiques par l'opération technique de gestion des crises et la normalisation de la sécurité d'approvisionnement;
- permettre une consultation sur les procédures administratives et environnementales, ainsi que sur les tarifs, les conditions d'accès au réseau, etc.

En ce qui concerne le **cadre institutionnel**, le Traité de la Communauté de l'énergie de l'Europe du Sud-Est pourrait être considéré comme un modèle de travail, et notamment la possibilité de combiner différents niveaux d'adhésion et de droits et obligations selon que les membres soient membre effectif, participant ou observateur. Les dispositifs additionnels incluraient : une coordination formelle des TSO, des autorités régionales de régulation (composées de fonctionnaires des

pays participants et d'observateurs des institutions de l'UE), un rôle institutionnel structuré pour les différents acteurs régionaux impliqués, ainsi qu'un contrôle démocratique par les parlements nationaux, voire le Parlement européen.

Afin de développer une coopération mutuellement bénéfique entre les marchés régionaux et le cadre de l'UE, la **coordination formelle avec les institutions européennes serait un aspect clé de ces réseaux**. En fait, l'Union devrait logiquement être membre de ces accords régionaux et techniques. Les questions en jeu affectent en effet l'ensemble des règlements et directives du troisième paquet sur le marché intérieur de l'énergie. Ces ensembles régionaux, en collaboration étroite avec l'ACER et la Commission européenne, seraient ainsi chargés de garantir la pleine conformité de toutes les propositions et décisions avec l'*acquis communautaire* sur les marchés de l'énergie.

En outre, **la compétence et les pouvoirs nationaux ne seraient pas affectés**, puisque la propriété des réseaux demeurerait une question nationale, tout comme la détermination des tarifs nationaux et régionaux, quoique dans un cadre harmonisé. En outre, le principe de non-discrimination exigerait non seulement l'égalité d'accès mais également la neutralité sur la propriété (publique/privée/mixte) de ces réseaux conformément aux traités de l'Union.

Une telle collaboration fonctionnelle et pragmatique pourrait préparer le terrain à une collaboration supranationale plus large, en étant étendue à d'autres matières, et plus structurée, avec par exemple la création d'Agences exécutives régionales indépendantes pour l'énergie. Ces dernières seraient exclusivement compétentes pour les sujets mentionnés ci-dessus, et deviendraient des organes supranationaux. À plus long terme, elles pourraient ensuite être fusionnées sous l'autorité de l'ACER, qui serait alors chargée de faire adopter l'*acquis communautaire* en matière de régulation des réseaux, comme l'autorise par exemple le Traité de la Communauté de l'énergie de l'Europe du Sud-Est.

Pourrait préparer le terrain à une collaboration supranationale plus large, et plus structurée

En conclusion, cette **approche pragmatique et fonctionnelle de l'intégration** parmi une coalition d'États volontaires, pourrait ouvrir une voie moins conflictuelle vers une nouvelle politique énergétique efficace. Les réseaux européens énergétiques

régionaux agiraient en tant que bloc constitutif pour l'achèvement d'un marché unique européen de l'énergie. Par conséquent, certains États membres pourraient, en tant que membres de différents groupements régionaux, servir de ponts entre ceux-ci.

Les éléments fondateurs de véritables opérateurs européens, de la même manière qu'elles l'ont été aux États-Unis

Ces initiatives régionales pourraient ensuite devenir les éléments fondateurs de véritables opérateurs européens, de la même manière qu'elles l'ont été aux États-Unis. Cela permettrait d'offrir un espace de régulation cohérent supplémentaire complétant le cadre de l'UE. Moyennant une conception institutionnelle adéquate, il serait alors possible de s'assurer que les conflits potentiels avec l'*acquis communautaire* actuel et futur pourront être correctement gérés sinon évités. Cette approche

permet également de combiner l'approche centralisée aux questions transfrontalières d'interconnexion avec les initiatives locales en matière de réseaux intelligents. Enfin, ce système offre la possibilité de renforcer la coopération extérieure.

4.2.2. Un fonds commun de l'énergie pour le développement de nouvelles technologies

Afin de répondre aux objectifs de diversification et de développement durable, des **programmes de recherche et développement européens soutenus par des instruments de financement adéquats** devraient être un dispositif prédominant de la nouvelle politique énergétique européenne. À cet égard, une meilleure coordination des projets de recherche et développement à l'échelle régionale sur les énergies à faible intensité carbonique pourrait jouer un rôle majeur. La coordination de l'action entre les États membres mais également au niveau régional et même local pourrait fournir de meilleurs résultats que l'action non coordonnée au niveau national. En outre, la coopération aux niveaux régional et local améliorerait l'appropriation de la nouvelle stratégie par les acteurs socio-économiques et par l'ensemble des citoyens.

Dans ce contexte, la **création de fond(s) commun(s)** visant à favoriser l'investissement pour la recherche de sources d'énergie alternatives au sein d'une coalition d'États membres devrait être envisagée. En coordonnant des prêts et des sub-

ventions favorisant des investissements dans la production d'énergie renouvelable et dans la recherche et le développement de nouvelles technologies propres, ainsi que dans les réseaux, les fonds pourraient contribuer à atteindre les objectifs de diversification et d'innovation technologique de manière encourageante. Les fonds pourraient être financés par diverses sources, et notamment par le prélèvement d'une taxe sur les formes de production d'énergie les plus polluantes.

La création de fond(s) commun(s) visant à favoriser l'investissement pour la recherche de sources d'énergie alternatives au sein d'une coalition d'États membres devrait être envisagée

À ce titre, le **Groupement européen de coopération territoriale** (GECT) est un instrument novateur et utile pour la coopération régionale sur ces types de projet de recherche et développement énergétiques. Le Groupement européen de coopération territoriale est un nouvel instrument de coopération¹³⁸ visant à faciliter et à encourager la coopération frontalière, transnationale et interrégionale entre ses membres. Un GECT se compose des États membres, des autorités régionales, des autorités locales et/ou des autres « établissements » de droit public. Un GECT peut mettre en œuvre des projets transfrontaliers de coopération avec ou sans le financement communautaire. Le GECT *Ister-Granum*,¹³⁹ formé de 49 gouvernements locaux hongrois et 36 gouvernements locaux slovaques, visant à créer une agence commune de l'énergie chargée de soutenir la transition vers les sources d'énergie renouvelables est un bel exemple de coopération dans le domaine de l'énergie. Les tâches de l'agence comprennent la préparation et la gestion des projets soutenant le transfert ainsi que toutes les ressources nécessaires pour instruire la population locale sur les avantages d'utiliser les énergies renouvelables. L'agence jouit d'une personnalité juridique indépendante avec le GECT comme propriétaire.

4.2.3. L'établissement d'un « Groupement d'achat européen de gaz »

La différenciation fonctionnelle et/ou pragmatique pourrait aussi prendre la forme d'un « Groupement d'achat européen de gaz »,¹⁴⁰ visant à conférer aux États et

138. Voir règlement (CE) n° 1082/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 relatif à un Groupement européen de coopération territoriale (GECT).

139. Source : <http://portal.cor.europa.eu/egtc/en-US/Projects/already/Pages/IsterGranum.aspx>.

140. Cette idée est plus amplement développée dans le rapport de proposition du « Groupe prospective gazière du Centre d'analyse stratégique » du gouvernement français, « *La sécurité gazière de l'Europe : de la dépendance à l'interdépendance* », Rapport supervisé par Christian Stoffaëls, Centre d'analyse stratégique, Paris, novembre 2009.

Conférer aux États et entreprises participants un véritable pouvoir de négociation vis-à-vis des fournisseurs extérieurs, et en particulier de la Russie

entreprises participants un véritable pouvoir de négociation vis-à-vis des fournisseurs extérieurs, et en particulier de la Russie. La réalisation d'un tel groupement d'achat pourrait s'appuyer sur la législation européenne existante. Un règlement d'exemption par catégorie adopté sur la base de l'article 101 paragraphe 3 du TFUE pourrait offrir aux sociétés participantes la sécurité anti-trust nécessaire et permettre à la Commission d'imposer les conditions nécessaires pour s'assurer que la coopération « en amont » n'affectera pas la concurrence « en aval ».¹⁴¹

L'application d'un règlement d'exemption par catégorie permettrait également aux sociétés européennes importatrices de gaz de **créer des groupements d'achat pour des projets *ad hoc***, en utilisant des filiales ou des groupes communs d'intérêt économique. Ces groupements auraient les objectifs suivants : négocier des contrats d'approvisionnement avec les fournisseurs extérieurs; distribuer le gaz fourni parmi les membres; mettre en place des consortiums d'investissement; exploiter des infrastructures de transport et de stockage au sein et en dehors de l'UE, etc.

La mise en œuvre de cette coopération fonctionnelle et pragmatique entre les grandes sociétés européennes importatrices de gaz et/ou les États membres européens pourrait être progressive. La première étape consisterait à **établir des autorités stratégiques nationales *ad hoc* pour superviser la coopération** entre les sociétés importatrices et pour s'assurer qu'elles n'entravent pas le fonctionnement du marché intérieur. La coordination de ces autorités stratégiques nationales pourrait être exercée par le Haut représentant pour la politique étrangère et de sécurité commune, conformément aux principes de la politique étrangère et de sécurité. Ces autorités nationales devraient se réunir régulièrement pour former une entité de contrôle multinationale, chargée d'élaborer une méthode de travail commune et d'établir une confiance mutuelle entre les acteurs industriels et les autorités stratégiques.

141. L'article 103 permet au Conseil d'adopter ce type de règlements ou de déléguer cette tâche à la Commission.

Une fois ceci réalisé, certains États membres pourraient également envisager un niveau d'intégration plus élevé en créant une **Agence d'approvisionnement pour le gaz**, inspirée par l'Agence d'approvisionnement d'Euratom. Ici, de nouveau, des autorisations spéciales de la Commission seraient nécessaires en vertu des articles 101, paragraphe 3, 106 et 107 du TFUE.

Une fois ceci réalisé, certains États membres pourraient également envisager un niveau d'intégration plus élevé en créant une Agence d'approvisionnement pour le gaz

Cette proposition est conforme aux objectifs et à l'agenda de l'UE en matière de sécurité énergétique puisqu'en établissant un cadre juridique stable, elle permettrait aux sociétés, aux États membres et aux institutions européennes y participant de coopérer étroitement sur les questions stratégiques telles que la construction d'infrastructures transeuropéennes ou l'établissement de négociations avec les fournisseurs extérieurs. La proposition d'une Agence d'approvisionnement de gaz pourrait, si elle était développée de façon plus intégrée et supranationale, améliorer la gestion de crises énergétiques, éviter des ruptures d'approvisionnement, développer des mécanismes d'urgence communs, renforcer la solidarité au sein de l'UE, et enfin faire progresser la sécurité d'approvisionnement globale en Europe.

Conclusion – Un projet commun pour répondre aux défis communs

Les mots de conclusion de ce rapport correspondent aux observations d'introduction. Si les États membres sont disposés à s'inscrire dans le même niveau d'ambition commune que celui préexistant dès 1951, ils devraient adhérer à une politique commune de l'énergie intégrant au minimum les mesures politiques suivantes : (1) un marché européen de l'énergie liquide et fiable soutenu par (2) des réseaux intégrés modernes et « intelligents », et corrigé par (3) des mesures de stabilisation des prix, et complété par (4) des politiques d'innovation convaincantes et suffisamment financées afin d'optimiser les chances de faire de l'Europe le berceau d'une nouvelle révolution technologique et sociale permettant à ses citoyens de profiter d'un accès à des sources d'énergie durables, sûres et abordables. Seule une (5) Communauté ou une Union forte et financièrement indépendante, (6) parlant et agissant collectivement sur la scène internationale, peut garantir que ces objectifs seront atteints et que, tant que cette révolution ne se sera pas produite, (7) ses États membres pourront compter les uns sur les autres en périodes de pénurie.

Malheureusement, une analyse de la politique énergétique européenne actuelle et de son potentiel à développer une politique crédible et ambitieuse nous amène à la conclusion que les objectifs assignés sont peu susceptibles d'être réalisés dans le

cadre existant. La réalisation des objectifs européens en matière de politique énergétique progresse, mais de manière trop lente et trop fragmentaire pour relever les défis urgents des crises climatique et énergétique actuelles. Plus fondamentalement, même si son potentiel pouvait être totalement réalisé, le Traité de Lisbonne ne permettrait pas aux institutions de l'Union européenne de s'équiper des instruments juridiques nécessaires pour réaliser les objectifs politiques requis.

Une véritable politique commune de l'énergie n'est possible que sous la forme d'une Communauté européenne de l'énergie et de préférence dans le cadre d'un traité, révisé ou nouveau. L'idée selon laquelle le Traité de Lisbonne pourrait être mis à jour pour s'adapter à une nouvelle Communauté de l'énergie n'est pas réaliste à court terme. Les États membres viennent de sortir d'un processus de ratification douloureux. Si les ambitions divergent dans les 27 États membres, le manque d'ambition de certains ne devrait cependant pas empêcher d'autres de progresser. L'expérience de l'Union monétaire témoigne que la structure établie par les traités pourrait être suffisamment flexible pour permettre à un groupe d'États membres de conclure un traité européen de l'énergie mettant en place une véritable Communauté européenne de l'énergie, au sein même des structures de l'Union européenne. Ce nouveau traité spécifique se fonderait sur le cadre institutionnel de l'Union, mais ne serait contraignant que pour les États membres ayant décidé d'adhérer au projet d'une nouvelle Communauté de l'énergie. D'autres États membres pourraient alors suivre le mouvement lorsqu'ils estiment que le moment est venu d'accroître leur niveau d'ambition.

Par conséquent, le développement d'une telle Communauté de l'énergie remettrait les États membres les plus ambitieux sur la voie que les pères fondateurs ont tracée en 1951 lorsqu'ils ont conclu le Traité CECA, mais d'une manière qui soit technologiquement et démocratiquement adaptée aux normes d'aujourd'hui et aux espérances de demain.

Les difficultés juridiques et politiques inhérentes à la nature d'un tel projet à plus long terme visant à conclure un nouveau traité sur une Communauté européenne de l'énergie ne devraient pas être une raison de retarder davantage des projets d'intégration intérimaires au niveau de l'Union européenne avec pour objectif d'assurer l'accès à un prix abordable aux sources d'énergie durables. Ce ne devrait

pas non plus être une raison pour empêcher les États membres les plus engagés de conclure des accords ou même des traités régionaux et/ou fonctionnels sur des sujets spécifiques tels que l'amélioration du fonctionnement des réseaux, la création d'un fonds commun pour le développement des énergies renouvelables ou l'établissement de groupement(s) d'achat de gaz et/ou d'une Agence d'approvisionnement. De telles initiatives visent à servir les objectifs politiques et les ambitions plus larges d'une Communauté européenne de l'énergie.

Toutes ces initiatives poursuivent après tout un seul et même objectif : promouvoir l'intégration et la solidarité énergétique entre les peuples de l'Europe et au delà. L'affranchissement de la dépendance énergétique réduirait les sources de conflit. Or la paix est la raison d'être de l'Europe.

Bibliographie

- ANDOURA**, Sami : Security of supply and the external dimension of a European energy policy, *Studia Diplomatica*, Vol. LX, n° 2, 2007: Towards a real European Energy Policy?
- ANDOURA**, Sami et **VEGH**, Csilla: Towards a new European Energy Policy, Working Paper, Notre Europe, 17/11/2009
- ANGER**, Niels : Emissions Trading beyond Europe: Linking Schemes in a post-Kyoto World, *Energy Economics*, Vol. 30, Issue 4, July 2008
- ARNOLD**, Steve et **HUNT**, Alistair : National and EU-Level Estimates on Energy Supply Externalities, CEPS, Policy Brief No. 186, April 2009
- BARYSCH**, Katinka : Pipelines, Politics and Power, the future of EU-Russia Energy Relations, CER, October 2008
- BITTERLICH**, Joachim : Pour une haute autorité européenne de l'énergie, Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe No. 33, June 2006
- BOUSSENA**, Sadek, **PAUWELS**, Jean-Pierre, **LOCATELLI**, Catherine, **SWARTENBROEKX**, Carine : *Le défi pétrolier*, Librairie Vuibert, Paris, 2006.
- CAMERON**, Peter : *Competition in Energy Markets: Law and Regulation in the European Union*, Oxford University Press, 2nd edition, New York, 2007
- CARTER**, Neil : *The Politics of the Environment: Ideas, Activism, Policy*, Cambridge University Press, 2nd Edition, New York, 2007

CHECCHI, Arianna : Gas Interconnectors in Europe: More than a Funding Issue, CEPS Commentary, April 2009

CHEVALIER, Jean-Marie : *Les grandes batailles de l'énergie*, Gallimard, Paris, 2004

CHEVALIER, Jean-Marie : The Geopolitics of Energy after the 11th of September, *Economies et Sociétés*, n° 2-3/2003

CHEVALIER, Jean-Marie Chevalier (Ed.) : *The New Energy Crisis, Climate, Economics and Geopolitics*, Palgrave Macmillan, June 2009

CHEVALIER, Jean-Marie et PERCEBOIS, Jacques : *Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et pour la France*, Conseil d'analyse économique (CAE), 2008

DAINTITH, Terence et HANCHER, Leigh : *Energy Strategy in Europe: the Legal Framework*, Walter de Gruyter & Co., Berlin, 1986

DARMOIS, Gilles : Pour une politique énergétique ambitieuse, Terra Nova, Note, February 2009

DARMOIS, Gilles : Face à Gazprom, un acheteur unique pour l'Europe, Terra Nova, Note, January 2008

DEHOUSSE, Franklin et autres : The Climate Change Challenge: International, European and Belgian Aspects, *Studia Diplomatica*, Vol. LXI: 2008, n°1

DEHOUSSE, Franklin, ANDOURA, Sami et autres : Towards a real new Energy Policy for the European Union?, *Studia Diplomatica*, Vol. LX, n° 2, 2007 : Towards a real European Energy Policy?

DEHOUSSE, Franklin, ANDOURA, Sami et DEHIN, Renaud : The Internal European Energy Market, *Studia Diplomatica*, Vol. LX, n° 2, 2007: Towards a real European Energy Policy?

DE LESTRANGE, Cédric, PAILLARD, Christophe-Alexandre, ZELENKO, Pierre : *Géopolitique du pétrole*, Editions TECHNIP, Paris, 2005

DELGADO, Juan : Reducing the Climate Change Bill, Bruegel, April 2008

DELGADO, Juan : European Energy Markets: Moving in a Common Direction? , Bruegel, March 2008

DELGADO, Juan : EU Climate Policy: Dividing up the Commons, Bruegel, August 2007

DEMAILLY, Damien et QUIRION, Philippe : European Emission Trading Scheme and competitiveness: A Case Study on the Iron and Steel Industry, *Energy Economics*, Vol. 30, Issue 4, July 2008

DERDEVET, Michel : *L'Europe en panne d'énergie*, Descartes & Cie, Paris, 2009

EGENHOFER, Christian : Looking for the Cure-all? Targets and the EU's New Energy Strategy, CEPS Policy Brief No. 118, January 2007

ESNAULT, Benoît : Liberalisation of Energy Markets: new Approaches, new Problems, *Economies et Sociétés*, n° 2-3/2003

FAVANNEC, Jean-Pierre : Géopolitique de l'énergie, Besoins, Ressources, Echanges mondiaux, IFP Publications, 2007

GAMALIY, Ilya : L'Ukraine dans la sécurité énergétique de l'Europe, Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe No. 46, May 2002

GIRARD, Philippe : Electricity: Reliability and Markets, *Economies et Sociétés*, n° 2-3/2003

GLACHANT, Jean-Michel et LÉVÊQUE, François : Electricity Reform in Europe: towards a Single Energy Market, FSR, European University Institute, 2009

GRUNWALD, Jürgen : Das Energierecht der Europäischen Gemeinschaften, de Gruyter Handbuch, Berlin, 2003

HANCHER, Leigh : *EC Electricity Law*, Chancery Law Publishing, London, 1992

HANCHER, Leigh : *EU Energy Law, Volume II, EU competition Law & Energy Markets*, Part 5 State Aid and Part 6 Article 86, Claey's & Casteels, Leuven, 2005

HANCHER, Leigh et LAVRIJSSEN, Noortje : Networks on track: From European regulatory networks to European regulatory 'network agencies', *Legal Issues of Economic Integration*, 36 (1), 23-55, 2009

HANCHER, Leigh et DEL GUAYO, Iñigo : *The European Electricity and Gas Regulatory Forums. Regulating Energy and Natural Resources* (pp. 243-261), Oxford, Oxford University Press, 2006

HELM, Dieter : Georgia, Ukraine and Energy Security, CER Bulletin, Issue 64, February/March 2009

HOLDGAARD, Rass : *External Relations Law of the European Community. Legal Reasoning and Legal Discourses*, European Monographs 56, Kluwer Law International, Alphen aan den Rijn, 2007

IN-KOO, Cho et HYN SOOK, Kim : Market Power and Network Constraint in a Deregulated Electricity Market, *The Energy Journal*, Vol. 28, No 2, 2007

JAMASB, Tooraj et POLLITT, Michael : Electricity Market Reform in the European Union: Review of Progress toward Liberalization & Integration, *The Energy Journal*, March 2005

JOSKOW, Paul : Lessons Learned from Electricity Market Liberalization, *The Energy Journal*, Vol. 29, Special issues n° 2, 2008

KEPPLER, Jan Horst et KEREBEL, Cécile : La gouvernance mondiale de l'énergie, Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie, IFRI, 2009

KRAMER, Ludwig : *EC Environmental Law – Sixth Edition*, London, Sweet & Maxwell, 2007

LE CACHEUX, Jacques et **LAURENT**, Eloi : Une Union sans cesse moins carbonée ? Vers une meilleure fiscalité européenne contre le changement climatique, Notre Europe, December 2009

LÉVÊQUE, François (Ed.) : *Competitive Electricity Markets and Sustainability*, Cheltenham and Northampton: Edward Elgar, 2006

LITVIN, Daniel : Oil, Gas and International Insecurity: Tackling a Self-fuelling Fire, Chatham House, 2009

INTERACT HANDBOOK : The European Grouping of Territorial Cooperation (EGTC), November 2008

MANDIL, Claude : Sécurité énergétique et Union européenne – Propositions pour la Présidence française, Report for the French Prime minister, April 2008

MITCHELL, John : Renewing Energy Security, The Royal Institute of International Affairs, July 2002

NICINSKI, Sophie et **PINTAT**, Pierre : La libéralisation du secteur gazier, AJDA, 2003

PAILLARD, Christophe-Alexandre : Quelles stratégies énergétiques pour l'Europe ? , Fondation Robert Schuman, 2006

PASKAL, Cleo : The Vulnerability of Energy Infrastructure to Environmental Change, Chatham House, April 2009

PATTERSON, Walt : Managing Energy Wrong, Working Paper 1 for Managing Energy, Chatham House, 2008

PATTERSON, Walt : Managing Energy Data, Working Paper 2 for Managing Energy, Chatham House, May 2009

PEDERSEN, Knud : Energy Policy for Europe: Identifying the European Added-Value, CEPS Task force report, 2008

PEILLON, Antoine : Renouveler la production d'énergie en Europe : un défi environnemental, industriel et politique, Fondation Robert Schuman, 2008

PERCEBOIS, Jacques : Electricity Liberalization in the European Union: Balancing Benefits and Risks, *The Energy Journal*, Vol. 29, Issue 1, 2008

PIEBALGS, Andris : How the European Union is preparing the "Third Industrial Revolution" with an Innovative Energy Policy, EU Working Papers, RSCAS 2009/11

RUBIO, Eulalia : Connecting with carbon taxation, Notre Europe 2009, In: Unlocking a low-carbon Europe: perspectives on EU budget reform, Green Alliance, London

SAPIR, André : Current Issues in Evaluating Structural Reforms within the Lisbon Process, Bruegel, February 2007

SAPIR, André : *An Agenda for a Growing Europe: The Sapir Report*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

SCHNEIDER, André et **TOURTELIER**, Philippe : Rapport N°1655 - Rapport d'information déposé par la Commission chargée des affaires européennes sur la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique (E4140, E4106, E4107, E4108, E4143 et E4222), Assemblée nationale, 2009

STERN, Jonathan : Security of European Natural Gas Supplies, the Impact of Import Dependence and Liberalization, The Royal Institute of International Affairs, July 2002

STEVENS, Paul : Transit Troubles, Pipelines as a Source of Conflict, Chatham House, 2009

TILFORD, Simon : How to make EU Emissions Trading a Success? , CER, 2007

VAN DER WOUDE, Marc et **JONES**, Christopher : *EC Competition Law Handbook 2010*, Sweet and Maxwell, London, November 2009

VAN DER WOUDE, Marc, **JONES**, Christopher (Ed.) et autres : *EU Energy Law - EU Competition Law and Energy Markets*, Claeys and Casteels, Brussels, 2nd Edition - September 2007

VICTOR, David, **JAFFE**, Amy et **HAYES**, Marc : *Natural Gas and Geopolitics from 1970 to 2040*, Cambridge University Press, New York, 2006

VON DANWITZ, Thomas : Regulation and Liberalization of the European Electricity Market – A German View, *Energy Law Journal*, Vol. 27, No 2, 2006

VOUTILAINEN, Pekka : Developing Energy Policy for Europe: a Finnish Perspective on Energy Cooperation in the European Union, *Energy Law Journal*, Vol. 29, No 1, 2008

VUILLEMIN, François : La sécurité des approvisionnements énergétiques en Europe, Fondation Robert Schuman, Questions d'Europe No. 63, October 2002

YOUNGS, Richard : Europe's External Energy Policy: between Geopolitics and the Market, CEPS Working Document No. 278, November 2007

Liste des Études et Recherches déjà parues

Partenariat Euro-Américain : une nouvelle approche – Groupe de Réflexion (Romano Prodi, Guy Verhofstadt (co-présidents), Étienne Davignon, Jacques Delors, Joschka Fischer, Paavo Lipponen, Tommaso Padoa-Schioppa) et Nicole Gnesotto (Rapporteur) / Coordonné par Sami Andoura, Timo Behr et Gaëtane Ricard-Nihoul (mars 2010).

Une Union sans cesse moins carbonée ? Vers une meilleure fiscalité européenne contre le changement climatique – Eloi Laurent et Jacques Le Cacheux (novembre 2009).

Les interventions de l'UE au niveau national : quel impact ? – Yves Bertoncini (juillet 2009).

Styles, stratégies et potentiel d'influence de la politique européenne de la France : retour sur une présidence remarquée – Martin Koopmann et Joachim Schild (juin 2009).

Des «partis politiques au niveau européen» ? État des lieux à la veille des élections européennes de juin 2009 – Francisco Roa Bastos (mai 2009).

La démocratie au sein de l'UE et le rôle du Parlement européen – Centro Studi sul Federalismo, Institut für Europäische Politik, Istituto Affari Internazionali, Notre Europe et The Federal Trust [Version française] (mai 2009).

La Ruée vers la Roumanie des entrepreneurs italiens – Lynda Dematteo (avril 2009).

La santé : un enjeu vital pour l'Europe – Sébastien Guigner (décembre 2008).

La réforme de la PAC au-delà de 2013 : une vision à plus long terme – Jean-Christophe Bureau et Louis-Pascal Mahé (décembre 2008).

La présidence Tchèque du Conseil de l'UE : contexte et priorités – Petr Drulák (décembre 2008).

Les expérimentations sociales en Europe : vers une palette plus complète et efficace de l'action communautaire en faveur de l'innovation sociale – Marjorie Jouen (novembre 2008).

UE-ASEAN : il faut être deux pour danser – David Camroux (juin 2008).

L'économie politique de l'intégration régionale en Afrique australe – Mills Soko (décembre 2007).

Un élève prudent : une vue de l'intérieur de la présidence slovène du Conseil de l'UE – Manja Klemencic (décembre 2007).

Une Europe ouverte dans un monde multipolaire : l'expérience portugaise – Alvaro de Vasconcelos (octobre 2007).

Power to the People – Promoting Investment in Community-Owned and Micro-Scale Distributed Electricity Generation at the EU Level – Sheldon Welton (juin 2007).

Le vin et l'Europe : métamorphoses d'une terre d'élection – Aziliz Gouez, Boris Petric (avril 2007).

Intégration en Asie : le cas de l'industrie automobile – Heribert Dieter (juin 2007).

Financer l'Europe avec une véritable ressource propre : le point sur l'impôt européen – Jacques Le Cacheux (mai 2007).

L'Allemagne et l'Europe : nouvelle donne ou déjà vu ? Ulrike Guérot (décembre 2006)

L'Union fait la force : l'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud – Alvaro Artigas (décembre 2006).

L'impact des médias télévisés dans la campagne référendaire française de 2005 – Jacques Gerstlé (novembre 2006).

Plan B : comment sauver la Constitution européenne – Andrew Duff (octobre 2006).

Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006 – Teija Tiilikainen (juin 2006).

Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux États-membres – Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant (mai 2006).

Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO₂ – Coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia (mai 2006).

La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union – Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège Chambon (janvier 2006).

Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions présentées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles – Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgott et Pascal Lamy (janvier 2006).

Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union – Sonja Puntischer-Riekmann, Isabella Eiselt et Monika Mokre (décembre 2005).

Constitution européenne et délibération : l'exemple des Focus Groups délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005 – Henri Monceau (novembre 2005).

Le « non » Français du 29 mai 2005 : comprendre agir – Gaëtane Ricard-Nihoul (octobre 2005).

Pour un nouveau contrat social européen – Marjorie Jouen et Catherine Palpant (septembre 2005).

La présidence britannique de l'Union européenne placée sous le signe de l'efficacité – Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).

Le budget européen : le poison du juste retour – Jacques Le Cacheux (juin 2005).

Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004 – Céline Belot et Brunon Cautrès (juin 2005).

Pourquoi ils ont voulu l'Europe – Jean-Louis Arnaud (mai 2005).

La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l'Europe – Henri Oberdorff (avril 2005).

Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation – Mario Hirsch (décembre 2004).

Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l'Union européenne élargie – Martin Koopman (novembre 2004).

L'Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli – Stephen Boucher, Diego Cattaneo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslaw Wegrzyn (octobre 2004).

La présidence néerlandaise de l'Union européenne en 2004 – Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho (juin 2004).

Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires – Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro (avril 2004).

L'Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ? – Franciszek Draus (février 2004).

Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l'arrière – Anand Menon (janvier 2004).

L'Irlande et l'Europe : continuité et changement, la présidence 2004 – Brigid Laffan (décembre 2003).

L'attitude des États-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ? – Timo Behr (novembre 2003).

Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéenne – Bénédicte Suzan (octobre 2003).

L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003 – Roberto Di Quirico (juillet 2003).

Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique – Anand Menon et Jonathan Lipkin (mai 2003).

Grands et petits États dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre – Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette (mai 2003).

L'investissement direct vers les nouveaux États adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer – Bérénice Picciotto (mai 2003).

La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ? – Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild (avril 2003).

Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie – Éric Philippart (mars 2003).

La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003 – George Pagoulatos (décembre 2002).

La question du gouvernement européen – Jean-Louis Quermonne (décembre 2002).

Le Conseil européen – Philippe de Schoutheete et Helen Wallace (septembre 2002).

Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence – Søren Dosenrode (juin 2002)

Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001) – Michal Illner (juin 2002).

Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002 – Carlos Closa (décembre 2001).

La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ? – Florence Deloche-Gaudez (décembre 2001).

L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit – Dusan Sidjanski (juillet 2001).

La présidence belge 2001 – Lieven de Winter et Huri Türsan (juin 2001).

Le débat suédois sur l'Europe – Olof Petersson (décembre 2000).

Un élargissement pas comme les autres... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale – Franciszek Draus (novembre 2000)

Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française – Jean-Louis Arnaud (juillet 2000).

Portugal 2000 : la voie européenne – Alvaro de Vasconcelos (janvier 2000).

Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne – Esa Stenberg (août 1999).

Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability – Axel Krause (avril 1999).

Réussir l'Union Economique et Monétaire - Partenariat Notre Europe - Centro Europa Ricerche (mars 1999).

Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni - Stephen George (octobre 1998).

Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain – Centre for European Reform, Lionel Barber (avril 1998).

L'Europe sociale. Historique et état des lieux – Jean-Louis. Arnaud (juillet 1997).

Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ? – Françoise de la Serre et Helen Wallace (septembre 97).

Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération - Pierre-Alain Muet (avril 1997).

Toutes nos publications sont disponibles sur notre site Internet : www.notre-europe.eu

Mentions légales

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.



La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte. La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

Notre Europe reçoit également le soutien financier du gouvernement français, de la Compagnia di San Paolo, de la Macif et du Grand Duché du Luxembourg.

Dépôt légal

© Notre Europe, juillet 2010