

L'EUROPE FACE AUX DÉFIS ÉNERGÉTIQUES MONDIAUX

VERS UNE VÉRITABLE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE
DE L'ÉNERGIE?

PAR

SAMI ANDOURA (*)

Les derniers mois ont apporté leur lot de crises et d'événements dans le domaine des relations internationales, de l'énergie, de l'environnement et de la finance, provoquant en réaction une série de débats dans l'Union européenne (UE) sur le développement d'une politique énergétique européenne globale. Plusieurs évolutions ont fait ressortir le caractère urgent et indispensable de l'élaboration d'une telle politique, notamment le vif sentiment d'insécurité de l'Europe, décuplé suite aux conflits successifs sur le gaz entre l'Ukraine et la Russie, dont les effets se sont fait sentir directement sur l'UE : la folle hausse et la chute des prix de l'énergie; l'état incertain et controversé des réserves d'énergie; le déséquilibre entre l'expansion de la demande et la contraction de l'offre; et, enfin, la dépendance énergétique croissante de l'Europe envers des fournisseurs énergétiques d'une instabilité chronique, ainsi que la baisse de sa production intérieure d'énergie et la participation limitée des énergies renouvelables et nucléaires cumulées.

A cet égard, il convient d'étudier toute politique énergétique européenne dans un contexte global, non seulement à cause de la dimension mondiale des problèmes énergétiques, mais également parce que les pays et les secteurs d'activité sont interdépendants pour les ressources comme pour les marchés. De plus, les marchés ne suffisent pas à répondre aux objectifs globaux d'une «politique énergétique européenne révisée et globale»: il existe un besoin de combiner les forces du marché et les politiques publiques.

Dans le paysage instable de l'énergie au XXI^e siècle, s'impose en particulier la nécessité de trouver comment les développements récents peuvent aider l'Union européenne à traiter les problèmes énergétiques nombreux et vastes auxquels elle doit et devra faire face, à une échelle sans précédent. Ainsi, l'avenir de la politique énergétique est devenu un sujet de préoccupation majeure et de long terme pour l'Europe, relevant à la fois de la géopolitique, de l'économie, de l'environnement et des questions sociales. En outre, une politique énergétique commune permettrait à l'Union euro-

(*) Chargé d'études à Notre Europe (France). L'auteur remercie Csilla Végh, de Notre Europe, pour sa participation au présent article. Traduit de l'anglais par Lucie MAUPIN.

péenne, d'une part, d'être un partenaire de poids vis-à-vis des pays tiers fournisseurs d'énergie et, d'autre part, de jouer davantage un rôle en tant qu'acteur – et non uniquement comme observateur global – sur la scène internationale.

Toutefois, il reste difficile de voir l'Union européenne comme un grand bloc unique et homogène de consommation et d'importation et, donc, comme un acteur international majeur et cohérent dans ce domaine. Jusqu'à présent, les politiques et les secteurs énergétiques nationaux des vingt-sept Etats membres, avec leurs cultures, leurs structures et leurs politiques extérieures différentes, affichent de grandes disparités et une forte asymétrie. Les nombreux facteurs de blocage de la création d'une politique énergétique véritable, ainsi que les doutes sur la capacité actuelle de l'UE et de ses Etats membres à répondre à ces défis conduisent à se demander si l'Union possède les bases nécessaires pour mener à bien un tel projet de politique commune en matière d'énergie.

L'IMPACT DES CRISES ENERGETIQUES, ECONOMIQUES
ET ENVIRONNEMENTALES MONDIALES
SUR L'UNION EUROPEENNE

Une insécurité accrue dans le domaine de l'énergie

L'homme consomme davantage de ressources que la nature ne peut en donner. Les Européens, qui représentent 7 % de la population mondiale, utilisent chaque année 17 % des ressources naturelles. En règle générale, la demande d'énergie devrait continuer à connaître une forte hausse au cours des vingt prochaines années. Une augmentation de 45 % de la consommation d'énergie primaire est prévue pour 2030 au niveau mondial. A eux seuls, les besoins des pays en développement représenteront 87 % de cette augmentation, dont la moitié reviendra à la Chine et à l'Inde (1). La consommation de l'Union européenne augmentera de 11 % (2).

L'énergie fossile continuera de dominer le bouquet énergétique dans le monde entier (80 %) et en Europe (78 %) au cours de la même période. Au niveau européen, le pétrole (35,3 %) et le gaz naturel (25,7 %) resteront les ressources dominantes, suivis par le charbon (16,7 %), les énergies renouvelables (12 %) et l'énergie nucléaire (10,3 %). L'éventualité que les sources d'énergie alternatives remplacent entièrement les énergies fossiles reste improbable dans un avenir proche, en particulier à cause de retards dans le développement des nouvelles technologies nécessaires et de la difficulté persistante à relier ces sources au réseau électrique (3).

(1) *World Energy Outlook 2008*, AIE.

(2) *Trends to 2030. European Energy and Transport*, DG TREN, 2007.

(3) *Id.*

En outre, les ressources en énergie fossile se font de plus en plus rares. Étant donné les ressources et les technologies actuelles, ainsi que la hausse prochaine de la consommation, les durées de vie extrapolées sont de 40 à 50 ans pour le pétrole, de 65 ans environ pour le gaz naturel et de 250 ans environ pour le charbon (4). Le caractère épuisable de ces ressources se reflète dans le cas de l'Union européenne, où la production d'énergie primaire a chuté considérablement au cours des dix dernières années, entraînant une dépendance accrue envers l'énergie importée. On peut prendre l'exemple du Royaume-Uni, devenu un importateur net d'énergie primaire (21,3 % en 2006) (5). Alors que l'Union a déjà importé 54 % de ses besoins énergétiques en 2006 (6), ses importations atteindront les 67 % en 2030, dont environ 95 % de ses besoins en pétrole et 84 % en gaz naturel (7).

La dépendance de l'Union européenne envers des sources extérieures pour son approvisionnement en énergie devrait donc augmenter. La concurrence internationale pour ces ressources fossiles est devenue l'un des problèmes majeurs qui persisteront dans les années à venir : d'importantes rivalités internationales se sont renforcées à cause de la consommation accrue d'une énergie fossile qui se raréfie. Les pays fournisseurs d'énergie fossile ont bien compris leurs intérêts et tentent de mettre à profit leur avantage en terme économique, parfois en l'utilisant comme levier politique vis-à-vis des États dépendants de leur approvisionnement. Les grandes puissances économiques, qu'elles soient émergentes ou autre (États-Unis, Chine, Inde, Union européenne, etc.), se sont engagées dans des stratégies de diversification des sources d'énergie sans précédent. On a pu ainsi assister à l'apparition de divers projets rivaux et controversés de pipelines et de gazoducs, suivant des axes d'approvisionnement diversifiés (comme Nabucco *versus* South Stream, North Stream, etc.).

Cette concurrence affecte particulièrement l'Europe, où la vulnérabilité et la dépendance croissantes des États membres de l'UE entraînent des rivalités internes qui mettent à mal le principe de solidarité au cœur de l'intégration européenne (8). Par exemple, les crises du gaz entre la Russie (9) et l'Ukraine qui ont eu lieu à plusieurs reprises entre 2006 et 2009 ont montré la vulnérabilité aiguë de certains États membres, principalement en Europe centrale et orientale, ainsi que le manque de solidarité patent, dans la loi comme dans les faits, entre les membres de l'Union. Ces États n'ont qu'un éventail restreint de ressources pour répondre au défi de la sécurité énergétique. Une dépendance accrue au gaz venant de Russie, une carence

(4) *World Energy...*, *op. cit.*

(5) *Energy, Transport and Environment Indicators*, DG TREN, 2008.

(6) *EU Energy and Transport in figures*, DG TREN, 2009.

(7) *Trends to 2030...*, *op. cit.*

(8) Jonathan STERN, *Security of European Natural Gas Supplies, The Impact of Import Dependence and Liberalization*, The Royal Institute of International Affairs, juil. 2002.

(9) Sami ANDOURA, «Towards a new agreement between Russia and the European Union?», *Foreign Affairs* (Institute of Strategic Studies and Analysis, Moscou), n° 29, mars 2007.

d'infrastructures indispensables pour la création d'un réseau énergétique d'envergure européenne, des capacités limitées de stockage et des difficultés techniques persistantes – par exemple pour inverser le flux d'une conduite d'un pays à l'autre suite à une rupture de l'approvisionnement –, tous ces facteurs sont autant d'obstacles à ce que les États aident leurs voisins en cas de nécessité. Les crises graves ont montré comment, dans ce domaine comme dans d'autres, il ne saurait y avoir de solutions satisfaisantes sans coopération accrue entre les États membres.

Une plus grande conscience des effets négatifs du changement climatique

Les conséquences néfastes du scénario avancé du réchauffement climatique obligent nos sociétés à réduire leurs émissions de gaz carbonique afin de garantir le développement durable de la planète. Selon les projections du Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC), les émissions mondiales de gaz à effet de serre (GES) connaîtront une hausse à scénario constant de 25 à 90 % entre 2000 et 2030, provoquant une montée des températures de 0,2 °C par décennie. Un tel réchauffement aurait des effets désastreux sur la nature, le genre humain, la société et la planète en général. Le coût de l'inaction serait incroyablement plus élevé que le coût de l'action. Selon le rapport Stern de 2006, les coûts du réchauffement climatique passeraient de 5 % à 20 % du PIB mondial en l'absence de toute action publique, tandis que le coût d'une politique de réduction majeure des GES représenterait environ 1 % du PIB annuel moyen. Pour lutter contre le réchauffement climatique, il faut développer une société dont les émissions de gaz carbonique seraient faibles, ce qui implique des changements radicaux dans la production comme dans la consommation.

Face à cette situation, l'Union a démontré sa capacité à jouer un rôle de premier plan dans la lutte contre le réchauffement climatique. Elle a défini des positions communes, les a défendues et a fait preuve d'un véritable leadership dans les négociations internationales. Cependant, l'Europe ne parviendra à convaincre les États-Unis, la Chine et d'autres pays émergents de s'associer pleinement à ses efforts de réduction des émissions de gaz carbonique que si elle réussit à maintenir sa cohésion dans les négociations finales après le Sommet de Copenhague de décembre 2009, ainsi qu'à étayer sa position générale sur une stratégie interne solide où elle respecterait ses propres engagements. C'est-à-dire réduire de 20 % ses émissions de GES, augmenter la part des énergies renouvelables à 20 % du total et augmenter l'efficacité énergétique de 20 %, tout cela pour 2020.

En outre, l'Union ne sera pas crédible si elle s'avère incapable de changer sa propre consommation d'énergie. Pour cela, elle doit progresser dans le domaine de l'efficacité énergétique, prendre des mesures pour la consommation d'énergie ainsi que pour le développement et le financement des nou-

velles technologies à pollution faible ou inexistante. L'Europe perdra également sa crédibilité si elle laisse ses citoyens dans l'illusion qu'ils peuvent continuer à ne pas payer l'énergie à son prix réel. Ce coût doit tenir compte du fait que les ressources sont rares et que leur consommation a des conséquences négatives sur l'environnement. Il implique de pouvoir harmoniser les taxes sur l'énergie et d'orienter les ressources qui en résultent vers un fonds commun qui pourra à son tour financer des actions utiles pour le contrôle de la consommation, le développement de sources d'énergie alternatives et la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre.

Les facteurs économiques

L'énergie est un problème économique majeur pour l'avenir de nos sociétés. La priorité est de garantir l'accès des consommateurs à l'énergie à des prix abordables et stables et de protéger ces prix, tout en garantissant la compétitivité du secteur européen et en développant des énergies vertes. L'Union européenne doit faire face à de nombreuses contraintes dans ce domaine (telles que la volatilité sans cesse en hausse des prix de la matière brute) et doit accomplir plusieurs tâches indispensables : renouveler les infrastructures vieillissantes et en construire de nouvelles, développer des technologies propres, disposer de moyens financiers suffisants.

La volatilité toujours plus grande des prix de la matière brute sur le marché mondial est un facteur constant d'instabilité, qui a des conséquences directes et négatives sur le prix de l'énergie pour les consommateurs. Il y a un risque que l'augmentation importante des prix de l'énergie fossile au cours des dernières années se maintienne à l'avenir – le baril de pétrole brut d'importation coûtait en moyenne 33,33 dollars en 2000, 69,33 dollars en 2007, 120 dollars à l'été 2008 et 60 dollars à l'été 2009 (10).

La construction d'un réseau d'infrastructures efficace au niveau européen est indispensable pour garantir aux consommateurs leur accès à l'énergie. A cette fin, il convient de faire des investissements considérables dans les réseaux de transport énergétique et les autres infrastructures (ainsi les pipelines et les gazoducs, les réseaux électriques, les lieux de stockage pour le gaz naturel liquéfié, etc.). L'infrastructure vieillissante des Etats membres devra également être renouvelée, développée et complétée par la réalisation de l'infrastructure transeuropéenne qui fait défaut actuellement (interconnexions et autres installations). Tous ces projets requièrent des investissements importants et un engagement financier de la part de l'UE. Selon le Plan d'interconnexion prioritaire de la Commission européenne en 2007 (11), il faudra investir au moins 30 milliards d'euros dans les réseaux énergé-

(10) *End User Petroleum Product Prices and Average Crude Oil Import Costs*, AIE, 2009.

(11) Commission européenne, «Plan d'interconnexion prioritaire», Communication au Conseil et au Parlement européen, COM (2006) 846 final – non publiée dans le *Journal officiel*, 10 janv. 2007.

tiques européens avant 2013, dont 6 milliards pour la transmission de l'électricité, 19 milliards en gazoducs et 5 milliards dans des lieux de stockage du gaz naturel liquéfié (GNL).

Le développement de l'énergie renouvelable nécessite également le financement des programmes de recherche et encourage l'émergence de nouvelles technologies. Ces dernières doivent prendre en compte les facteurs énergétiques, environnementaux et sociaux impliqués dans la construction d'un réseau de 27 pays et assurer le transport et la distribution de l'énergie avec de faibles émissions de gaz carbonique et de l'efficacité énergétique. Elles sont essentielles pour répondre à la demande et pour atteindre une efficacité énergétique plus grande, tout en aidant les consommateurs à changer leurs habitudes (12) et en contribuant à réduire la dépendance accrue envers les énergies fossiles. Selon une communication récente de la Commission européenne, l'Union européenne doit investir 50 milliards d'euros supplémentaires dans les technologies à faibles émissions de carbone au cours des dix prochaines années (13). A cet égard, les programmes nationaux de recherche, isolés et fragmentés, n'ont qu'un impact médiocre par rapport à l'envergure du problème et au potentiel d'une action collective.

LE DÉVELOPPEMENT TARDIF ET FASTIDIEUX D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

Une maison commune sans fondations : l'absence d'une base juridique pour l'énergie

A ses débuts, l'Union européenne a élaboré avec succès une réponse cohérente à ses problèmes énergétiques de l'époque – le charbon – et de l'avenir – le nucléaire –, tels qu'ils étaient perçus à ce moment-là, avec la création d'une Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) en 1951 et le Traité Euratom en 1957, dont l'objet était l'énergie nucléaire civile en Europe. Cependant, depuis, l'Union a régressé dans le domaine de l'intégration de l'énergie : la CECA a expiré en 2002 et n'a pas été renouvelée, le Traité Euratom a été mis en quarantaine, le pétrole est resté en dehors du cadre des traités et les questions du gaz et de l'électricité n'ont été abordées que dans les années 1990, cela, uniquement dans le contexte du marché unique et de la concurrence plutôt qu'en tant que problème spécifique (14).

En effet, l'Union a éprouvé de nombreuses difficultés à mettre en place une politique commune de l'énergie. Parmi les obstacles princi-

(12) Andris PIEBALGS, «How the European Union is preparing the 'Third Industrial Revolution' with an innovative energy policy», Documents de travail de l'EUI, RSCAS, nov. 2009.

(13) Commission européenne, Communiqué de presse IP/09/1 431, 7 oct. 2009.

(14) Peter D. CAMERON, *Competition in Energy Markets : Law and Regulation in the European Union*, Oxford University Press, New York, 2007 (2^e éd.).

poux qui s'opposent à ce que l'UE apporte une réponse efficace et cohérente aux défis énergétiques énumérés plus haut, citons : la souveraineté nationale sur le choix des ressources énergétiques employées (bouquet énergétique); la préférence accordée par les États membres à des solutions nationales – ne relevant pas de l'UE – et/ou internationales aux crises énergétiques de la fin du XX^e siècle (15), ainsi que la préférence accordée aux relations bilatérales avec les pays producteurs, au nom de l'intérêt national; enfin, une certaine répugnance des États membres à partager leurs ressources naturelles avec leurs voisins. On peut ajouter à ces obstacles variés l'absence d'une base juridique dans les traités, qui aurait permis à l'Union de développer une véritable politique globale de l'énergie, et la timidité des institutions européennes à promouvoir une telle politique.

Au cours de la période s'étendant de la fin des années 1950 au début des années 1990, les initiatives prises au niveau de l'UE dans le domaine de l'énergie relevaient principalement du *soft law*, c'est-à-dire qu'elles consistaient en des communications, en l'expression d'objectifs et en des résolutions déclaratoires adoptées par la Commission et/ou le Conseil, sans donner lieu à des engagements contraignants (16). Le seul domaine où la Communauté a élaboré des normes obligatoires est celui de la sécurité de l'approvisionnement et de la gestion de crises. En réaction aux crises de l'énergie de l'époque, l'Europe communautaire a suivi les initiatives prises dans le cadre de l'OCDE et de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) en établissant des règles sur les réserves minimum des produits pétroliers et la gestion de crise.

Ainsi, la politique de l'énergie de l'Union a connu un développement tardif et dénué de vision globale. Cela affecte particulièrement l'équilibre et les compromis entre les trois objectifs principaux poursuivis par cette politique : la sécurité énergétique, un accès compétitif à l'énergie et le développement durable. Parmi ces trois objectifs, tous les efforts ont longtemps été concentrés sur le marché intérieur et la libre concurrence, au détriment des deux autres objectifs et de la cohérence de l'ensemble.

Le développement tardif d'une politique européenne de l'énergie

Seul le contexte mondial inquiétant de la situation énergétique de ces dernières années (hausse des prix de l'énergie, hausse de la dépendance vis-à-vis de l'extérieur, prise de conscience croissante du réchauffement climatique, crises de l'énergie, etc.) a su inciter l'UE à débattre du développement d'une politique européenne exhaustive de l'énergie au cours du som-

(15) D.G. VICTOR/A.M. JAFFE/M.H. HAYES, *Natural Gas and Geopolitics from 1970 to 2040*, Cambridge University Press, 2006.

(16) Terence DAINITH/Leigh HANCHER, *Energy Strategy in Europe : the Legal Framework*, Walter de Gruyter & Co., Berlin, 1986.

met informel qui s'est tenu à Hampton Court en 2005 (17). Par la suite, le Livre vert de la Commission européenne (18) sur *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable* a participé à l'émergence d'une nouvelle approche, plus dynamique et plus ambitieuse, pour une politique européenne exhaustive de l'énergie. Afin de fournir un cadre plus large à cette politique, la Commission a publié en 2007 son train de mesures sur l'énergie et le changement climatique, par le biais d'une communication sur «Une politique énergétique pour l'Europe» (19) qui devait être l'élément central menant à l'adoption de ce qui a été appelé le «Paquet législatif sur l'énergie et le changement climatique» (20). Ce dernier a été conçu pour établir une politique énergétique européenne exhaustive en 2009.

Cette nouvelle politique de l'énergie de l'Union européenne avait pour priorités et pour piliers principaux, entre autres, l'augmentation de la sécurité de l'approvisionnement, le traitement des problèmes de la sécurité et de la compétitivité de l'approvisionnement en énergie par la solidarité entre Etats membres et le développement des relations avec les pays tiers. De plus, l'engagement pris par l'UE d'atteindre des objectifs ciblés et substantiels sur la réduction des gaz à effet de serre, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique en 2020 – c'est-à-dire les cibles «20-20-20» de la politique énergétique – constitue une étape majeure dans le processus visant à garantir la sécurité énergétique en Europe à moyen et à long termes.

Cette nouvelle impulsion a débouché sur la négociation et l'adoption, par le Parlement européen et par le Conseil, d'un troisième paquet sur le marché intérieur de l'énergie en juin 2009. La nouvelle législation consiste en deux directives (21) portant sur les marchés intérieurs du gaz et de l'électricité et en trois réglementations, dont deux (22) régissent les conditions d'accès à ces marchés tandis que la troisième (23) établit une Agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) (24).

(17) Conférence de presse lors d'un sommet interne de l'UE, Hampton Court, 27 oct. 2005, disponible sur le site Internet www.eu2005.gov.uk.

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

(19) Commission européenne, «Une politique énergétique pour l'Europe», Communication au Conseil de l'Europe et au Parlement européen, COM(2007) 1, 10 janv. 2007.

(20) Conseil de l'Union européenne, Conclusions de la présidence du Conseil de l'Europe 8-9 mars 2007, 7 224/07 (CONCL 1), Bruxelles, 9 mars 2007.

(21) Parlement européen/Conseil, Directive 2009/72/EC sur les règles communes pour le marché intérieur dans le domaine de l'électricité, abrogeant la Directive 2003/54/EC, 13 juil. 2009; Parlement européen/Conseil, Directive 2009/73/EC sur les règles communes pour le marché intérieur dans le domaine du gaz naturel abrogeant la Directive 2003/55/EC, 13 juil. 2009.

(22) Parlement européen/Conseil, Règlement (CE) n° 714/2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le Règlement (CE) n° 1 228/2003, 13 juil. 2009; Parlement européen/Conseil, Règlement (CE) n° 715/2009 sur les conditions d'accès aux réseaux de transport du gaz naturel et abrogeant le Règlement (CE) n° 1 775/2005, 13 juil. 2009.

(23) Parlement européen/Conseil, Règlement (CE) n° 713/2009 établissant une Agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie, 13 juil. 2009.

(24) Sami ANDOURA/Peter TIMMERMAN, «Governance of the EU : the reform debate on European agencies reignited», *Document de travail de l'EPIN*, n° 19, 14 oct. 2008.

Les analyses stratégiques de la politique énergétique de la Commission en 2007 et en 2008

La première Analyse stratégique de la politique énergétique de la Commission européenne, publiée en janvier 2007, tentait d'esquisser les grandes lignes s'appliquant à toute politique extérieure de l'énergie substantielle (25) et approuvait la vision d'un cadre à long terme pour la politique de l'énergie. L'Analyse traitait de nombreux aspects importants approuvés par tous les services concernés de la Commission et reçut le mandat «politique» du Conseil. En conséquence, l'énergie devrait devenir un élément essentiel de toutes les relations extérieures de l'Europe. Le développement de relations énergétiques effectives entre l'UE et ses partenaires internationaux (à la fois les pays développés et les pays en développement, les consommateurs d'énergie et les producteurs), d'une étendue matérielle et géographique plus vaste, semble essentiel.

La deuxième Analyse stratégique (2008) établissait les grandes lignes d'un «Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques», définissait des objectifs ambitieux pour 2020 et au-delà et formulait des critiques sur les instruments politiques et juridiques dont l'Europe disposait pour atteindre ces objectifs. Entre-temps, la dimension extérieure de la politique énergétique et sa place dans les relations extérieures de l'Europe avaient bénéficié d'une meilleure reconnaissance, suite au rapport commun sur «Une politique extérieure au service des intérêts de l'Europe en matière énergétique» (26), par la Commission européenne et le Haut-Représentant, Javier Solana, publié en 2006.

Ce document réfléchit à la manière dont toutes les relations extérieures de l'UE, y compris sa Politique étrangère et de sécurité commune (PESC), peuvent être employées plus efficacement pour améliorer la sécurité énergétique extérieure collective de l'Europe. Il souligne la nécessité de combiner politiques intérieures et extérieures. Il tente également d'établir les critères d'une politique énergétique extérieure de l'Europe. Selon le document, une telle politique doit être cohérente – soutenue par toutes les politiques de l'Europe, les Etats membres et le secteur –, stratégique – afin de reconnaître pleinement les dimensions géopolitiques des questions de sécurité liées à l'énergie – et ciblée – tournée vers des initiatives dont la mise en place au niveau européen aurait clairement un effet bénéfique. Le document met également en lumière la nécessité de fonder la politique énergétique extérieure sur une identification claire des intérêts de l'UE et sur une éva-

(25) Commission européenne, «Une politique énergétique pour l'Europe», Communication au Conseil de l'Europe et au Parlement européen, COM (2007) 1 final, SEC (2007) 12, Bruxelles, 10 janv. 2007.

(26) Commission/SG/HR, «Une politique extérieure au service des intérêts de l'Europe en matière énergétique», S160/06, juin 2006, disponible sur le site Internet www.consilium.europa.eu/uedocs/cms-Upload/st09971.fr06.pdf.

luation fiable des risques, en dotant l'Europe des capacités nécessaires de surveillance.

Il procède à une division intéressante du concept de sécurité énergétique en deux blocs principaux : les marchés opérationnels et la diversification. Par le biais de l'approche des marchés opérationnels, l'Union européenne devrait étendre son propre marché de l'énergie à ses voisins dans le cadre d'une zone de réglementation commune. De manière plus générale, l'Union doit défendre la réciprocité dans l'ouverture des marchés et le respect des règles du marché. Enfin, elle doit convaincre les États consommateurs non membres de l'Union européenne de l'avantage des marchés opérant dans le monde entier. Par la diversification, l'Europe doit donner la primauté à la diversification des sources d'énergie et de leur origine géographique comme de leurs axes de transit. L'importance cruciale des infrastructures énergétiques est également soulignée.

Ce rapport commun de la Commission et du Haut-Représentant est à ce jour le document conceptuel le plus intéressant sur la dimension extérieure d'une politique énergétique européenne et sur l'objectif de la sécurité de l'approvisionnement en énergie. Très bref, clair et réaliste, il trace les grandes lignes d'une politique énergétique extérieure à venir pour l'Europe. Il suggère également des actions concrètes à entreprendre. Son approche s'avère bien équilibrée entre perspective marchande et préoccupations géopolitiques. Il souligne les bienfaits que l'Union peut prévoir d'un travail commun entre les deux institutions (la Commission et le Conseil). Plus récemment, la révision de la Stratégie européenne de sécurité appelle au développement d'une politique énergétique qui réunisse les dimensions extérieure et intérieure (27).

UNE POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE «FRAGMENTÉE»

En ce qui concerne l'achèvement du marché intérieur de l'énergie, l'Union européenne ne se résume qu'à la juxtaposition de 27 marchés nationaux de l'énergie certes libéralisés, mais aussi hétérogènes et fragmentés (28). L'ouverture fragmentée des marchés du gaz et de l'électricité dans les 27 États membres, ainsi qu'une concurrence transnationale basse et une faible valeur ajoutée pour les consommateurs en termes de prix de l'énergie moindres ont masqué les avantages potentiels d'une réelle libéralisation des marchés de l'énergie à l'échelle de l'Europe (29). Les initiatives législatives

(27) Richard YOUNGS, «Europe's external energy policy : between geopolitics and the market», *Document de travail du CEPS*, n° 278, nov. 2007.

(28) Franklin DEHOUSSE/Sami ANDOURA/Renaud DEHIN, «The internal European energy market», *Studia Diplomatica*, vol. LX, n° 2, 2007.

(29) Benoît ESNAULT, «Libéralisation des marchés de l'énergie : nouvelles approches, nouveaux problèmes ?», *Economies et Sociétés*, n° 2-3, 2003.

récentes adoptées dans le cadre du marché intérieur – le troisième paquet législatif – semblent insuffisantes pour la construction d'un marché intérieur unique. Un tel marché a besoin de règles et d'autorité afin de garantir l'application correcte de ces règles. Seul un régulateur unique des marchés du gaz et de l'électricité peut garantir que les opérateurs fourniront en temps et en heure, ainsi qu'au meilleur prix, l'énergie nécessaire pour satisfaire la demande.

Incidemment, il n'est pas rassurant qu'immédiatement après l'adoption du nouveau paquet législatif, la Commission européenne ait lancé des procédures pour infraction contre 25 Etats membres pour non-application du paquet législatif précédent, adopté quelques années auparavant, et/ou le non-respect de leurs obligations relatives à la concurrence et au marché intérieur. La tentation de la précipitation semble bien réelle.

L'Europe souffre également d'un manque de crédibilité préjudiciable. Elle demeure incapable de s'exprimer d'une seule voix sur la scène internationale de l'énergie, que ce soit dans les forums appropriés ou encore plus face aux pays producteurs et de transit. Cela l'empêche de peser de tout son poids (économique, commercial et politique) dans ses relations avec ses interlocuteurs (30). La réalisation d'un véritable marché intérieur de l'énergie ferait également de l'Europe un partenaire influent dans ses négociations avec les pays producteurs.

Ce manque de crédibilité est lié à l'absence de solidarité entre les membres dans le domaine de l'énergie, dans les faits comme dans la loi. Les mécanismes de prévention et de gestion des crises sont encore insuffisants pour réagir efficacement à des crises d'une échelle comparable à celle de la crise de l'hiver 2009 entre la Russie et l'Ukraine. De plus, il existe aujourd'hui de nombreux obstacles techniques qui empêchent les Etats membres de l'Europe d'apporter une réponse pratique à une rupture d'approvisionnement chez leurs voisins, même quand ils souhaiteraient leur venir en aide. Une crise entre l'Ukraine et la Russie peut donc en cacher une autre : une crise infra-européenne.

Enfin, la capacité de l'Europe à financer les projets nécessaires est en jeu. On peut regretter la maigreur des sommes allouées à la question de l'énergie dans le budget de l'Europe, qui s'explique certainement par l'émergence tardive de ce sujet dans le débat européen. En moyenne, la part du budget annuel européen directement allouée à la politique énergétique dans les perspectives financières pour 2007-2013 est de 20 millions d'euros environ. Jusqu'à présent, ce budget n'a permis que le financement d'études de faisabilité pour les projets relatifs au secteur de l'énergie et non leur réalisation. Cependant, étant donné les chiffres cités et la nécessité d'un investis-

(30) Sami ANDOURA, «Security of supply and the external dimension of a European energy policy», *Studia Diplomatica*, Vol. LX, n° 2, 2007.

sement accru dans les infrastructures, ainsi que de nouvelles technologies et des sources d'énergie alternatives, ce montant semble franchement bas si l'Europe doit apporter une valeur ajoutée au financement de ces projets.

De manière générale, donner à l'Union la capacité d'agir collectivement est une condition indispensable pour investir dans des réseaux de transport de l'énergie et d'autres infrastructures, pour financer des programmes de recherche et pour poursuivre une politique commune en ce qui concerne les pays producteurs et les pays de transit. La concurrence entre les Etats membres n'apporte aucune valeur ajoutée dans ces domaines. Aucun pays n'a d'intérêt à financer à lui seul des interconnexions ou des réseaux d'approvisionnement assurant la liaison avec les pays tiers, autant d'infrastructures qui serviront à plusieurs Etats membres. Les ressources nécessaires pour mener des recherches débouchant sur de nouvelles sources d'énergie sont trop vastes pour être mobilisées par un seul Etat membre : nous parlons ici d'une échelle comparable à celle des ressources mobilisées par les Etats-Unis. L'Europe ne saurait accepter la mise en péril de l'approvisionnement en énergie d'un Etat membre. A cet égard, il est capital de s'assurer du bon fonctionnement de la solidarité avec l'aide d'interconnexions adéquates et de garantir qu'aucun pays tiers ne puisse réduire son approvisionnement de manière ciblée.

L'ENTRÉE EN VIGUEUR DU TRAITÉ DE LISBONNE :
UNE NOUVELLE ÈRE POUR LA POLITIQUE DE L'ÉNERGIE

La nouvelle base juridique d'une politique de l'énergie offerte par le Traité de Lisbonne

A présent que le Traité de Lisbonne est entré en vigueur, il faut examiner s'il est en mesure d'apporter le cadre nécessaire à la réalisation des objectifs d'une nouvelle politique énergétique qui soit efficace et crédible. A cet égard, l'inclusion d'un nouveau Titre consacré à l'énergie dans le Traité de Lisbonne ne change pas fondamentalement la répartition actuelle des compétences entre l'Union européenne et les Etats membres sur les questions énergétiques et peut être considérée comme une simple codification des pratiques existantes dans ce domaine. Le texte définitif du Titre consacré à l'énergie est le fruit d'un compromis soigneusement élaboré entre la souveraineté nationale sur les ressources naturelles, les questions de taxation de l'énergie et les compétences communes au sein de l'Union pour le reste. Cependant, si une amélioration de l'accessibilité et de la protection de l'environnement est probable, on peut aussi prévoir qu'une avancée majeure sur les questions de fiabilité sera lente et comportera essentiellement les mêmes carences et les mêmes défauts existant aujourd'hui, à l'exception d'une meilleure coordination de l'action extérieure.

Conformément au nouveau Traité de réforme, l'énergie est maintenant reconnue explicitement à l'article 4 de la Partie I en tant que compétence attribuée à l'Europe. Un titre distinct, le Titre XXI, consacré à l'énergie, est à présent inclus. Il consiste en un article unique (l'article 194), précisant l'attribution de la compétence. L'article 194 énonce les quatre objectifs principaux de la politique de l'UE sur l'énergie : i) assurer le bon 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; iv) promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Ces objectifs devront être exécutés dans un esprit de solidarité entre les Etats membres.

Cependant, la règle d'unanimité continue de s'appliquer pour l'adoption de mesures importantes, par exemple celles qui sont «*principalement de nature fiscale*» et celles qui «*affectent le droit d'un Etat membre à déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, à choisir entre diverses sources d'énergie et à établir la structure générale de son approvisionnement en énergie*» (article 194 (2)). Si on devait maintenir l'unanimité dans ces domaines sensibles, elle serait susceptible de faire obstacle à l'adoption d'un certain nombre d'instruments essentiels, tels que des instruments fiscaux ou des mesures promouvant la sécurité de l'approvisionnement à long terme, y compris un accès commun et une solidarité dans l'accès aux ressources. En conséquence, il est probable que l'UE n'adoptera pas de mesures ordonnant à un Etat membre d'investir dans certains types de production d'énergie ou de produire à partir de ses propres ressources énergétiques des volumes en quantité suffisante au profit du reste de l'Union, même dans l'intérêt de la sécurité de l'approvisionnement énergétique au niveau européen.

Les innovations institutionnelles en politique étrangère : vers une véritable diplomatie européenne de l'énergie?

La prolongation de la procédure de décision commune, le vote à majorité qualifiée et le rôle consolidé du Parlement sont autant d'éléments de l'attribution de pouvoirs décisionnels que le Traité a renforcés. Le nouveau Traité inclut également des réformes institutionnelles importantes affectant l'action extérieure de l'Union. Il est donc intéressant de considérer ces innovations institutionnelles du Traité de Lisbonne en matière de politique étrangère à la lumière du besoin d'une politique énergétique extérieure «*à multiples facettes*» (31) pour l'Europe.

(31) S. KURPAS/B. CRUM/P. DE SCHOUTHEETE/J. KELLER/F. DEHOUSSE/S. ANDOURA/A. MISSIROLI/S. HAGEMANN/H. BRIBOSIA, «The Treaty of Lisbon: implementing the institutional innovations», Etude commune du CEPS, de l'EGMONT et de l'EPC, nov. 2007.

Les innovations institutionnelles dans la politique étrangère de l'UE apportées par le Traité de Lisbonne comprennent la désignation d'un nouveau Président permanent du Conseil (PPC), ainsi que d'un Haut-Représentant pour la PESC/PESD qui sera appuyé par un Service diplomatique européen (SDE) dans ses fonctions. Pour ce qui est de la mise en œuvre de ces innovations institutionnelles, l'Union européenne devrait tenter de promouvoir sa capacité à projeter son intérêt vers l'extérieur et à s'exprimer d'une seule voix dans le domaine de l'énergie. L'Union peut également réclamer une meilleure coordination de son action extérieure pour l'énergie grâce au nouveau service diplomatique. Le SDE devrait avoir une composante solide et bien définie sur la question de l'énergie à cet égard.

Certaines dispositions du Traité de Lisbonne pourraient entraîner une meilleure coordination de l'action extérieure de l'Union pour l'énergie, bien que les réformes incluses à ce jour dans la Partie 5 du nouveau Traité n'aient pas grandement altéré le principe sous-jacent de ce domaine : il repose sur une prise de décision intergouvernementale. Le nouveau Haut-Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité est au cœur des réformes.

Le texte définitif de cette Partie 5 conserve la plus grande part des innovations établies à l'origine dans le Traité constitutionnel, à deux exceptions notables : le ministre des Affaires étrangères reçoit désormais le nom politiquement plus neutre de Haut-Représentant et deux nouvelles Déclarations (13 et 14) énoncent que le Traité n'affectera pas la capacité des Etats membres d'élaborer et de mettre en œuvre leur propre politique étrangère, y compris leur représentation dans les pays tiers et les organisations internationales. La Déclaration 14 souligne également que les dispositions du Traité ne donnent aucun pouvoir à la Commission ou au Parlement européen.

Les Etats membres sont tenus de soutenir la politique extérieure et de sécurité de l'Union dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle (article 11(3)). Néanmoins, le nouveau Traité ne prévoit aucune disposition en vue d'un mécanisme d'application et n'accorde pas non plus juridiction à la Cour de justice des Communautés européennes pour garantir le respect de ces dispositions. Les Etats membres individuels peuvent donc dévier d'une position commune approuvée s'ils estiment qu'il y va de leur intérêt. Bien que le nouveau Haut-Représentant soit également censé jouer un rôle crucial dans la coordination des politiques étrangères des Etats membres auprès des organisations internationales et dans les conférences (article 19), sa capacité de présenter une position commune pour l'UE restera contingente d'un accord unanime préalable entre les Etats membres sur le sujet en question.

Le Haut-Représentant devra superviser un vaste éventail de politiques et sera responsable du maintien de la cohérence entre tous les aspects des poli-

tiques d'action extérieure. Il ou elle aura l'appui d'un Service d'action extérieure et disposera d'un budget distinct. Néanmoins, le Haut-Représentant n'aura pas compétence sur toutes les politiques de l'UE qui présentent une dimension extérieure, notamment dans le domaine de l'environnement ou de l'énergie. Pour conclure, en ce qui concerne la dimension extérieure de la politique énergétique, les réformes contenues dans le nouveau Traité peuvent faciliter une plus grande coordination de l'action extérieure, mais, là encore, ces mesures ne seront pas spécifiques à la question de l'énergie.

* *
*

A la lumière des carences structurelles dont souffre la politique européenne de l'énergie, de la situation actuelle et de l'objectif de faire face aux défis majeurs qui s'annoncent, les solutions nationales ne suffisent plus. Il est indispensable à présent que l'Europe développe une politique commune dans le domaine de l'énergie. En ce sens, il est nécessaire de procéder à une réelle enquête introspective sur la façon dont la politique européenne de l'énergie a évolué jusqu'à présent. Une telle enquête permettrait à l'Union de comprendre qu'il lui manque peut-être les bases nécessaires et suffisantes pour développer la question de l'énergie en tant que politique fondamentale et pour lancer un processus en mesure d'apporter des résultats concrets et tangibles dans la poursuite de ses trois objectifs : l'accessibilité, la protection de l'environnement et la fiabilité. Toutes les possibilités doivent être prises en compte, du potentiel du cadre actuel, tel qu'il a été modifié par le Traité de Lisbonne, à l'adoption d'un nouveau traité/cadre européen consacré spécifiquement à la question de l'énergie, avec l'objectif de créer une véritable Communauté européenne de l'énergie. Il faut aussi se demander si un partenariat de quelques Etats membres pourrait contribuer à faire progresser la politique énergétique sur des objectifs ciblés à court et moyen termes – Schengen a prouvé l'utilité de cette mesure. Il convient également de réfléchir aux moyens par lesquels ce traité pourrait être relié à l'architecture institutionnelle de l'Union.