

INSTITUT
MONTAIGNE



Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?

RAPPORT MARS 2007

L'Institut Montaigne est un laboratoire d'idées - *think tank* - indépendant créé fin 2000 par Claude Bébéar. Il est dépourvu de toute attache partisane et ses financements, exclusivement privés, sont très diversifiés, aucune contribution n'excédant 2,5 % du budget. Il réunit des chefs d'entreprise, des hauts fonctionnaires, des universitaires et des représentants de la société civile issus des horizons et des expériences les plus variés. Il concentre ses travaux sur trois axes de recherche.

Cohésion sociale : mobilité sociale, intégration des minorités, légitimité des élites...

Modernisation de la sphère publique : réforme de l'État, éducation, système de santé...

Stratégie économique et européenne : compétitivité, spécialisation industrielle, régulation...

Grâce à ses chercheurs associés et à ses groupes de travail, l'Institut Montaigne élabore des propositions concrètes de long terme sur les grands enjeux auxquels nos sociétés sont confrontées. Ces recommandations résultent d'une méthode d'analyse et de recherche rigoureuse et critique. Elles font ensuite l'objet d'un lobbying actif auprès des décideurs publics.

À travers ses publications et ses conférences, l'Institut Montaigne, *think tank* pionnier en France, souhaite jouer pleinement son rôle d'acteur du débat démocratique.

L'Institut Montaigne s'assure de la validité scientifique et de la qualité éditoriale des travaux qu'il publie, mais les opinions et jugements qui y sont formulés sont exclusivement ceux de leurs auteurs. Ils ne sauraient être imputés ni à l'Institut, ni, a fortiori, à ses organes directeurs.

*Il n'est désir plus naturel
que le désir de connaissance*

INSTITUT
MONTAIGNE



Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?

*Entre les compétences des États et le fonctionnement
des marchés, quelle peut être la place d'une politique
européenne de l'énergie ?*

MARS 2007

SOMMAIRE

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS	7
INTRODUCTION	13
I - L'ÉNERGIE, UN ENJEU DÉCISIF ET UNE PRÉOCCUPATION CROISSANTE POUR L'UNION EUROPÉENNE.....	17
1.1. Un enjeu décisif.....	17
1.2. Les attentes de l'opinion.....	18
1.3. Une préoccupation croissante au sein des institutions européennes	19
1.4. L'irruption de l'objectif du développement durable	25
II - DE « L'EUROPE ABSENCE » À « L'EUROPE PRÉSENCE », LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE.....	27
2.1. L'Europe absence	27
2.2. Les fondements d'une politique européenne de l'énergie	33
III - SEPT PRIORITÉS D'ACTIONS	41
3.1. Créer une Autorité indépendante pour élaborer en commun les grands choix énergétiques européens	43
3.2. Repenser les enceintes de décision, au profit de « <i>pactes de convergence énergétique</i> » limités à certains pays membres de l'Union européenne	50
3.3. Imposer à chaque État membre de l'Union européenne que, d'ici 2050, la moitié au moins des sources d'énergie qu'il utilise soit non-émettrice de CO ₂ , ce qui suppose que, d'ici 2030, 50 % de l'électricité qu'il produit provienne de sources non carbonées.....	55
3.4. Lancer un programme très ambitieux de maîtrise de la consommation énergétique.....	58

QUELLE POLITIQUE DE L'ÉNERGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

3.5. Mettre la politique de concurrence et de régulation au service effectif des trois objectifs de la politique énergétique.....	66
3.6. Préparer l'avenir : recherche, développement et stratégie industrielle	78
3.7. Conduire une politique extérieure plus déterminée et mieux coordonnée	83
3.8. En conclusion, fixer une feuille de route à l'Europe et à la France, en matière de politique de l'énergie.....	99
REMERCIEMENTS	101

SYNTHÈSE DES PROPOSITIONS

1. Créer une Haute Autorité indépendante servant de lieu de concertation et d'élaboration en commun des grands choix énergétiques européens. Elle sera à la fois un lieu de réflexion et d'action, chargée :
 - d'élaborer des scénarii et de proposer des choix ;
 - de recenser, en s'inspirant des meilleures pratiques internationales, les mesures d'économie d'énergie qui pourraient être promues au niveau européen ;
 - de recenser les besoins de l'Union en matière de stockages, aussi bien conjoncturels que de sécurité, pour le pétrole, pour le gaz et pour l'électricité (où le « stockage » dépend des obligations de réserve technique imposées aux détenteurs de capacités de production, ainsi que des mécanismes de rémunération de la capacité de pointe) ;
 - de vérifier si les modalités d'octroi du bénéfice des fonds européens - subventions ou prêts - respectent bien les priorités européennes en matière d'énergie.
2. Mettre en place, sur la base d'objectifs clairement définis, des « *pactes de convergence énergétique* » entre les États membres qui le souhaitent.

La France devrait, en s'engageant dans une tournée des capitales considérées comme les plus réceptives, jouer un

rôle d'acteur engagé dans la mise en place de ces « pactes de convergence ».

Ils devraient comporter des mesures mises en œuvre à quelques-uns et susceptibles de s'étendre, progressivement, à l'ensemble des Vingt-sept :

- actions de recherche et de développement industriel sur le captage du CO₂ et sur les énergies renouvelables ;
- actions de recherche et de développement industriel en matière nucléaire ;
- gestion intégrée de l'équilibre des réseaux de transport d'électricité, par un « dispatcheur » commun ;
- orientations communes en matière d'investissements de production ;
- mécanismes communs de gestion de crise, précisant l'allocation des ressources en cas de pénurie, afin de préserver les fonctions vitales des différents États ;
- position commune dans les négociations bilatérales (par exemple vis-à-vis de la Russie) ou dans les enceintes multilatérales.

3. Imposer à chaque État membre de l'Union européenne que, d'ici 2050, la moitié au moins des sources d'énergie qu'il utilise soit non-émettrice de CO₂, ce qui suppose que, d'ici 2030, 50 % de l'électricité qu'il produit provienne de sources non carbonées.

4. Créer un « programme citoyen » d'encouragement aux économies d'énergie.

- Lancer un programme coordonné de sensibilisation, comportant chaque année une « semaine des économies d'énergie », à la même date au sein de l'Union européenne ;

- rendre obligatoire, notamment pour les bailleurs, l'installation ou le remplacement des équipements de fermeture (portes et fenêtres), aussi bien dans les résidences d'habitation que dans les locaux professionnels, par des produits offrant des performances minimales en termes d'isolation ;
- éliminer, dans les dispositifs financiers ou fiscaux existant, les exclusions visant certains types de bâtiments, professionnels ou d'habitation ;
- améliorer la valorisation des possibilités d'« effacement » (c'est-à-dire de l'abstention de toute consommation pendant une période donnée où la demande globale est forte), y compris pour les consommateurs individuels ;
- En matière de quotas d'émission de CO₂,
 - valider chaque plan national d'allocation, secteur économique par secteur économique, de façon à faire prévaloir un minimum d'harmonisation ;
 - allouer les permis d'émission via un système d'enchères, sous condition d'égalité de concurrence avec les autres pays industrialisés ;
 - inclure l'ensemble des moyens de transport, professionnels ou personnels, dans le mécanisme des quotas.

5. Mettre la politique européenne de concurrence au service effectif des trois priorités de la politique européenne de l'énergie.

- Encourager les regroupements transnationaux ;
- avoir une attitude plus positive face aux contrats de long terme ou aux groupements d'achat ;
- affecter le même niveau de priorité à la lutte contre les mesures étatiques de cloisonnement des marchés qu'à une action contre les pratiques des entreprises ;

- améliorer la coordination des régulateurs nationaux *via* la création d'une véritable organisation des régulateurs européens, disposant de vrais pouvoirs ;
- définir un plan prévisionnel pluriannuel d'investissements prioritaires, à l'échelle de l'Europe, en matière d'infrastructures (terminaux méthaniers, gazoducs, lignes à haute tension, interconnexions, etc.) ;
- créer une procédure spécifique de prise en compte de l'intérêt européen en matière d'utilité publique des infrastructures ;
- améliorer, partout où elle demeure insuffisante, l'indépendance du management des opérateurs des réseaux de transport et de distribution, sans rendre obligatoire une séparation patrimoniale ;
- créer un centre de dispatching européen, assurant la coordination des échanges entre les opérateurs de réseau ;
- coordonner au niveau européen les mécanismes nationaux de gestion de crise énergétique.

6. Définir les priorités d'une stratégie technologique et industrielle.

- Développer des pôles d'excellence et de maîtrise technologique dans les deux secteurs où l'Union européenne dispose de ressources technologiques et minières : le nucléaire (sûreté et prototype de 4^e génération) et le « charbon propre » (séquestration du carbone) ;
- renouer avec la promotion du développement pacifique des usages de l'atome, conformément à la ligne que Loyola de Palacio avait commencé de tracer.

7. Mener une politique extérieure commune de l'énergie.

- Faire pression sur les grands pays consommateurs d'énergie (États-Unis, Chine, Inde, etc.) dans le cadre de négociations directes pour les amener à prendre leurs responsabilités dans le combat contre le réchauffement climatique ;
- à défaut, mettre en œuvre une « taxe compensatoire » sur les produits des pays qui n'appliquent pas les disciplines de Kyoto ;
- nouer des relations de partenariat entre les pouvoirs publics et les opérateurs privés européens pour assurer une bonne diffusion de l'information disponible auprès de tous les acteurs et préparer des stratégies d'action communes vis-à-vis des pays producteurs ;
- disposer de mesures de dissuasion au niveau européen (législation de type « Scott-Rodino ») pour limiter les investissements des pays producteurs qui maintiennent leurs monopoles d'exploitation ou d'exportation et refusent l'ouverture de leurs gisements ou de leurs réseaux ;
- interdire toute négociation bilatérale entre États de l'Union européenne et pays tiers, sur les questions d'énergie, sans concertation préalable avec les autres États membres de l'Union. Cette mesure vaut tout particulièrement à l'égard de la Russie ;
- renforcer la présence de l'Europe, sur le plan politique, économique, voire militaire, dans d'autres pays, tels que la Turquie et le Caucase ;
- en cas d'échec de l'approche coopérative avec la Russie, ne pas exclure l'adoption de mesures réglementaires ou financières destinées à défendre les intérêts européens ;

- demander à l'OMC d'intégrer l'énergie dans ses politiques et utiliser ses outils et procédures pour promouvoir aussi bien la protection des investissements, que la libéralisation des achats publics ou l'application du principe de non-discrimination dans les échanges.

INTRODUCTION

Pour paraphraser les titres de deux colloques organisés récemment par RTE, on peut dire simultanément « L'Europe manque d'énergie » et « L'énergie manque d'Europe ».

L'Europe manque d'énergie, tant le doute s'est installé dans l'esprit de ses citoyens sur les raisons qui la fondent, sur les ambitions qui l'animent, sur les objectifs qu'il convient de lui assigner.

L'énergie manque d'Europe, tant une politique européenne dans ce domaine peine à prendre corps, limitée qu'elle est à la seule mise en place d'un marché libéralisé du gaz et de l'électricité.

Ce double manque, symptomatique des lacunes de l'Europe d'aujourd'hui, de son décalage vis-à-vis des préoccupations des citoyens, est particulièrement préoccupant à l'heure des grandes manœuvres engagées sur la scène mondiale de l'énergie : hausse des consommations, en particulier en provenance des pays émergents, re-nationalisation des sources d'énergie fossile, menaces sur les règles de non-prolifération nucléaire, dépendance accrue de la croissance économique par rapport à la consommation d'énergie, tout démontre – y compris les défis du développement durable – que la réponse à ces menaces ne peut être apportée par la seule action d'une nation européenne isolée.

Pourtant, malgré ces contraintes et ces dangers, les États de l'Union européenne refusent, à ce jour, de mettre en commun leur destin énergétique. L'essentiel de ce qu'ils ont engagé concerne la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, la promotion des énergies renouvelables et la création d'un système de quotas de CO₂. Pour le reste, et notamment s'agissant de leurs choix de bouquets énergétiques, chacun souhaite conserver la totalité de son indépendance de décision, même si sa propre capacité d'action s'en trouve affaiblie, sans parler de celle de l'Europe.

C'est pour ne pas laisser l'Europe immobilisée entre les pouvoirs des marchés et les compétences revendiquées par les États, que le groupe « *Questions européennes* » de l'Institut Montaigne a souhaité explorer les conditions dans lesquelles pourrait émerger une politique européenne de l'énergie, exposer les priorités d'action qu'elle devrait s'assigner et définir les contraintes qu'elle devrait respecter.

Parce que l'Europe est en crise, nous avons fait le choix de raisonner à traités constants, sans anticiper une révision constitutionnelle dont tout laisse penser qu'elle n'est pas envisageable à court terme.

Mais parce que, dans l'esprit même de ses pères fondateurs, Jean Monnet et Robert Schuman, l'Europe continue de se créer par des solidarités concrètes, nous pensons que la politique européenne de l'énergie peut être l'un des ferments de son renouveau, en fournissant un terrain privilégié d'action pour une politique extérieure et de sécurité commune mieux consciente de ses finalités et en permettant l'émergence de

communautés d'intérêt entre nos nations, à l'échelle de notre continent.

Une telle politique permettrait de donner plus de visibilité à l'action européenne pour les citoyens et de leur montrer, par son caractère concret, l'intérêt direct que l'Europe présente pour eux.

Jean-Paul Tran Thiet

Président du groupe de travail

QUELLE POLITIQUE DE L'ÉNERGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

L'ÉNERGIE, UN ENJEU DÉCISIF ET UNE PRÉOCCUPATION CROISSANTE POUR L'UNION EUROPÉENNE

1.1. UN ENJEU DÉCISIF

L'énergie est aujourd'hui une condition indispensable à la création de richesse :

- c'est grâce à la maîtrise de l'énergie liée au charbon que l'Europe a réussi à dominer le monde à partir du 18^e siècle ;
- c'est grâce à un contrôle – direct ou indirect – des sources pétrolifères que le monde occidental a renforcé cette domination, malgré deux saignées humaines qui auraient dû entraîner son déclin ;
- plusieurs événements sont en passe de marquer la fin – ou au moins le partage – de cette hégémonie :
 - les chocs pétroliers des années 70 et celui d'aujourd'hui,
 - le regain du nationalisme chez les pays producteurs d'énergies fossiles,
 - la montée en puissance de la demande d'énergie de la Chine et de l'Inde.

Gros consommateur, petit producteur déclinant, l'Europe est de plus en plus dépendante de ses importations d'énergies

fossiles. Ses réserves représentent moins de 1 % des réserves mondiales pour le pétrole, 1,5 % pour le gaz naturel et 4 % pour le charbon. Quant à la production d'hydrocarbures en Mer du Nord, elle a entamé son déclin. La dépendance énergétique globale de l'Union européenne est aujourd'hui de l'ordre de 50 %. À titre de comparaison, celle de l'Amérique du Nord n'est que de 17 %.

Notre compétitivité et notre niveau de vie peuvent donc être directement menacés par les hausses de prix et les crises, locales ou géopolitiques, susceptibles d'affecter nos approvisionnements.

L'énergie est une question cruciale de survie, de compétitivité, en un mot de maintien du mode de vie européen.

1.2. LES ATTENTES DE L'OPINION

L'opinion est très changeante sur ce qu'elle attend de l'Europe et des États en matière de politique énergétique.

Lors d'un sondage réalisé par Eurobaromètre entre octobre et novembre 2005¹, une majorité de citoyens (47 %) estimaient que la meilleure dimension pour « répondre aux nouveaux défis en matière d'énergie que nous avons à relever dans les années à venir » était le niveau européen, contre 37 % pour le niveau national.

¹ *Attitudes au sujet de l'énergie*, Eurobaromètre Spécial 247 / Vague 64.2 - TNS Opinion & Social.

Cinq mois plus tard, en mars-avril 2006², 42 % privilégiaient le niveau national, alors que 39 % jugeaient que la prise de décisions au niveau européen était la plus appropriée. Le niveau local n'est privilégié que par 12 % des sondés.

Les citoyens européens sont donc demandeurs d'une intervention européenne en matière énergétique, même si le pourcentage semble décroître.

Pour l'échantillon sélectionné en France, les chiffres sont encore plus significatifs : 39 % en mars-avril 2006 contre 50 % auparavant des personnes interrogées considèrent que le niveau européen doit être privilégié, 40 % contre 36 % lors de la précédente étude préfèrent une réponse nationale, 15 % une réponse locale alors qu'ils n'étaient que 10 % quatre mois auparavant.

1.3. UNE PRÉOCCUPATION CROISSANTE AU SEIN DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

Les premiers traités étaient très axés sur l'énergie : la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier), dès 1951, prévoyait la mise en commun des ressources en charbon ; l'Euratom (traité instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique - CEEA) se fixait pour objectif de partager les bienfaits de l'énergie nucléaire. Pourtant, rien de très significatif n'en est résulté : la CECA s'est surtout préoccupée d'or-

⁽²⁾ *Les enjeux énergétiques*, Eurobaromètre Spécial 248 / Vague 65.2 - TNS Opinion & Social.

ganiser le déclin de l'industrie charbonnière et son principal succès a été de résoudre les crises successives de l'acier pour reconstruire une industrie sidérurgique européenne ; quant à l'Euratom, s'il a permis de mettre en place une agence d'approvisionnement et d'assurer des normes ambitieuses de radioprotection, la plupart de ses autres dispositions – notamment celles destinées à assurer le développement du recours à l'énergie nucléaire – sont restées lettres mortes, en partie parce que plusieurs pays ont décidé – après les catastrophes de *Three Mile Island* et de *Tchernobyl* – de renoncer à cette source d'énergie. Mais la responsabilité de la France dans cette mise en sommeil relatif ne doit pas être sous-estimée : notre pays, fort d'une avance technologique et industrielle, n'a eu de cesse de limiter l'effet des mécanismes de partage et de solidarité qu'imposait ce traité.

Par la suite, l'Europe ne s'est intéressée que de façon épisodique ou partielle aux problèmes de l'énergie. Bien entendu, après le premier choc pétrolier, ses États membres ont accompagné la réflexion des pays industrialisés qui a conduit à la création de l'AIE (Agence internationale de l'énergie). Mais rien de très concret n'en est sorti, en termes d'initiative spécifiquement européenne. En outre, plusieurs mesures ont été engagées en matière de politique de concurrence, de développement des énergies renouvelables et des biocarburants et d'harmonisation des accises sur les produits pétroliers. Mais l'objectif principal poursuivi était de favoriser l'avènement du marché intérieur européen ou de répondre aux préoccupations du lobby « vert », pas de créer les bases d'une véritable politique commune.

Si l'énergie en tant que telle n'est guère apparue comme un enjeu décisif, c'est principalement en raison du fait que, entre le contre-choc pétrolier de 1986 et le commencement de la flambée des prix en 2004, le sentiment d'une abondance énergétique a prévalu, à la faveur de prix de l'énergie extrêmement bas. Ce n'est que récemment que le niveau de préoccupation face à la dépendance énergétique de l'Europe s'est accru, au fur et à mesure qu'apparaissaient les tensions sur les marchés mondiaux des énergies fossiles (pétrole et gaz, notamment) : le retournement a été d'autant plus brutal qu'il n'avait pas été anticipé.

- *Le Livre vert de novembre 2000*

Publié par la Commission, il recommandait quatre axes d'action pour l'Europe : maîtriser la demande, diversifier les sources d'approvisionnement, développer un marché intérieur mieux intégré et maîtriser l'offre externe, en privilégiant le dialogue avec les pays producteurs (Russie et membres de l'OPEP, notamment).

- *Les conclusions du sommet informel de Hampton Court*

Le 25 octobre 2005, les chefs d'État et de gouvernement invités par Tony Blair ont, de façon explicite et tout à fait novatrice à ce niveau de responsabilité, évoqué la nécessité d'une politique européenne de l'énergie qui s'étende largement au-delà de l'objectif traditionnel de la réalisation du marché intérieur.

- *Le mémorandum français*

Publié en janvier 2006, son objectif était de sensibiliser les institutions européennes et d'appeler l'attention des partenaires de la France sur un certain nombre de mécanismes mis en

œuvre dans ce pays avec des résultats positifs (réflexion prospective sur la sécurité d'approvisionnement, amélioration de l'efficacité énergétique, développement du nucléaire, etc.). Ce mémorandum proposait également une réflexion en commun, afin de mieux articuler les choix nationaux en termes de bouquet énergétique.

• *Le « Livre vert » du 8 mars 2006 et la communication commune du Haut représentant pour la politique extérieure (Javier Solana) et de la Commission de juin 2006.*

Première synthèse ambitieuse des réflexions de la Commission européenne en matière de politique énergétique, les propositions figurant dans le « Livre vert » ont été examinées lors des réunions du Conseil européen des 23-24 mars 2006 et des 15-16 juin 2006. Le Livre vert assigne trois objectifs à la politique énergétique européenne : lutter contre le changement climatique, renforcer la sécurité énergétique et améliorer la compétitivité européenne.

Au travers de la communication commune, la Commission et le Haut représentant pour la politique extérieure cherchent à définir une politique extérieure de l'Union cohérente en matière énergétique, avec un double objectif : renforcer la sécurité d'approvisionnement collective de l'Union en matière énergétique et réagir efficacement face aux éventuelles stratégies menées par d'importants fournisseurs extérieurs. Les principales propositions incluent la négociation d'un accord global avec la Russie, le développement d'un partenariat stratégique avec certains grands pays producteurs et/ou de transit, le renforcement du dialogue avec les grands pays consommateurs (États-Unis, Japon, Inde et Chine) pour

améliorer transparence et fonctionnement des marchés et l'intégration des objectifs énergétiques de l'UE dans sa politique commerciale. Cette communication préconise également la mise en place d'un réseau de correspondants de sécurité en matière d'énergie, composé de représentants des États membres, de la Commission et du Secrétariat général du Conseil.

Depuis ces initiatives, lors de la plupart des réunions du Conseil, formelles ou informelles, les ministres se sont penchés sur la question de l'énergie : Conseil Affaires étrangères (politique extérieure et de sécurité et politique commerciale), Conseil Énergie, Conseil « Compétitivité » (marché intérieur et industrie), Conseil Environnement, etc.

• *La « revue stratégique » du 10 janvier 2007*

Présentée concomitamment avec les résultats de l'enquête sectorielle de la Direction générale de la concurrence sur les marchés du gaz et de l'électricité, elle est, en réalité, un ensemble global de mesures visant à établir une nouvelle politique énergétique pour l'Europe pour atteindre les trois objectifs identifiés dans le Livre vert (lutte contre le changement climatique, renforcement de la sécurité énergétique, préservation et accroissement de la compétitivité de l'UE).

Les différents documents publiés par la Commission abordent un nombre important des problèmes auxquels l'Union européenne est confrontée : l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité, la réalisation des interconnexions prioritaires, le développement des énergies renouve-

lables, la promotion des technologies et notamment de celles permettant une production électrique à partir de combustibles fossiles générant de faibles émissions de CO₂, le choix ou non du recours à l'énergie nucléaire et les conditions dans lesquelles celui-ci sera possible.

Fait marquant, de cette revue, la Commission a défini trois objectifs majeurs à l'horizon 2020 :

- économiser 20 % d'énergie ;
- réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre dues à la consommation d'énergie ;
- garantir que les sources d'énergie renouvelable représentent au moins 20 % du bouquet énergétique de l'UE.

D'après le discours prononcé par José Manuel Barroso, le 10 janvier 2007, il y a néanmoins un objectif qui semble transcender tous les autres, celui de la réduction des émissions de CO₂. Annoncé une priorité, faisant l'objet des principaux objectifs chiffrés de la revue stratégique, la lutte contre les gaz à effet de serre, jugés responsables du changement climatique, constitue le véritable « impératif catégorique » proposé à l'Union européenne par la Commission.

Ces différentes propositions devraient être soumises pour approbation au Conseil européen lors du sommet des 8 et 9 mars 2007 à Bruxelles.

Cette multiplication des initiatives européennes sur le sujet de l'énergie est-elle purement conjoncturelle ou traduit-elle un vrai renouveau ? S'agit-il des prémices d'une vraie réflexion ou d'un simple phénomène de mode ? L'avenir le dira, mais des

signes encourageants apparaissent, par exemple dans le fait qu'au cours des deux dernières années, toutes les réunions des chefs d'État et de gouvernement de l'Union européenne (Conseil européen) ont mis ce sujet à l'ordre du jour de leurs travaux. De même verra-t-on un signal positif dans la volonté britannique de faire de l'énergie un vrai sujet de discussion au niveau des Vingt-sept : le mémorandum français, le Livre vert et les réflexions qui ont suivi, n'auraient certainement pas eu cette ampleur si les Britanniques n'avaient pas fait de l'énergie un point central des travaux lors de la réunion informelle de Hampton Court.

1.4. L'IRRUPTION DE L'OBJECTIF DU DÉVELOPPEMENT DURABLE

De façon croissante, chez les citoyens comme pour les dirigeants, le développement durable devient une dimension majeure de toute politique, notamment en matière d'énergie.

« La Terre, nous ne l'avons pas héritée de nos ancêtres, nous l'empruntons à nos enfants », selon un vieux dicton amérindien.

Le réchauffement climatique est incontestable même si ses effets à moyen et long terme font encore l'objet de controverses entre spécialistes. S'il atteint, d'ici la fin du siècle, les 3 à 5 degrés qu'escomptent les travaux scientifiques les plus récents, les conséquences seront incommensurables sur les catastrophes climatiques, l'hygrométrie, le niveau des océans, la désertification, etc. Cela impose d'appliquer des politiques

ambitieuses en matière de réduction des gaz à effet de serre, notamment du CO₂. Selon un sondage réalisé par CSA les 21 et 22 décembre 2006 pour Le Parisien et i-Télé, près de la moitié des Français (49 % exactement) estiment que le réchauffement climatique est « l'enjeu de ce siècle pour l'humanité ».

Aucune politique européenne de l'énergie ne saurait, dès lors, s'abstraire des contraintes acceptées lorsque l'Union européenne a ratifié le protocole de Kyoto. Aucune ne saurait se dispenser de l'obligation de mettre en cohérence les objectifs énergétiques avec ceux de maîtrise du risque climatique. Au demeurant, un tel choix politique constituerait une opportune décision économique, si l'on en croit les conclusions du rapport Stern³ : stabiliser à long terme la concentration de gaz à effet de serre aurait un coût de l'ordre de un point de PIB, alors que ne pas le faire pourrait coûter une dizaine de points, avec un effet accru dans les économies en développement.

⁽³⁾ *Le rapport Stern*, du nom d'un ancien chef économiste de la Banque mondiale, a été remis à Tony Blair à la fin du mois d'octobre 2006.

DE « L'EUROPE ABSENCE »
À « L'EUROPE PRÉSENCE⁴ » LES
FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE
EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

2.1. L'EUROPE ABSENCE

2.1.1. L'impuissance internationale

La plupart des grandes puissances développent une politique de l'énergie qui constitue un axe prioritaire de leur politique étrangère et de sécurité.

Tel est le cas des producteurs (Pays du Golfe, Russie, Iran, Amérique Latine).

Tel est également le cas des grands consommateurs (États-Unis, Chine, Inde). Au nombre des objectifs affichés de la politique américaine de l'énergie, figure la préservation de l'« *American way of life* » et bon nombre des actions engagées ces dernières années par les États-Unis trouvent leur cohérence à travers ce prisme. La Chine et l'Inde, en dépit de l'affrontement qui est le leur dans la quête à des sources d'éner-

⁽⁴⁾ Ce titre est un clin d'œil au premier rapport du groupe « Questions européennes » de l'Institut Montaigne, publié en janvier 2003, intitulé « *L'Europe Présence* ».

gie, ont occasionnellement choisi de coopérer pour défendre ce qu'elles perçoivent comme leurs intérêts communs de consommateurs : un consortium sino-indien a acheté, en Syrie, des actifs cédés par Petro-Canada, groupe pétrolier et gazier canadien.

Face à cela, que fait l'Union européenne ? Les insuffisances de sa politique extérieure de défense et de sécurité commune constituent un réel handicap pour élaborer et mettre en œuvre une approche coordonnée. Sur le plan intérieur, le refus de voir l'Europe prendre position sur les choix énergétiques arrêtés par les États interdit toute politique concertée, a *fortiori* toute politique commune.

Des avancées, en nombre limité, ont eu lieu pour promouvoir une approche commune, notamment vis-à-vis de certains pays tiers (Chine, Inde, pays méditerranéens, Kazakhstan). La mise en place, préconisée dans la communication commune de M. Solana et de la Commission, d'un réseau de « correspondants » au niveau de chaque pays, afin de répondre aux situations de crise, est en bonne voie.

Mais rien de tout cela n'est très significatif et l'Europe reste la grande absente de la scène internationale de l'énergie.

2.1.2 **L'inaction interne**

Peu d'avancées également s'agissant de la politique intérieure. Certes, des actions majeures ont été engagées en matière d'ouverture des marchés à la concurrence, mais leurs objectifs se

limitent généralement à ce mouvement de libéralisation dont la pertinence en termes de politique de l'énergie est posée comme un postulat, mais qui ne peut à elle seule répondre à tous les besoins d'une politique de l'énergie.

Sans doute le fait que ces politiques ont été élaborées à une époque où l'énergie ne semblait ni rare, ni chère explique-t-il largement qu'elle fut considérée comme un bien analogue aux autres, une « *utility* », dont il fallait d'urgence s'assurer de la mise en concurrence au même titre que les transports aérien ou ferroviaire, les postes et télécommunications, ou d'autres secteurs dans lesquels les monopoles d'État paraissaient sources d'inefficacités et d'entrave à la libre circulation des biens et produits. Aujourd'hui, chacun convient que l'énergie n'est pas un bien tout à fait comme les autres et qu'elle met en jeu des problématiques relevant de la Défense nationale, voire de la défense de notre mode de vie et de notre environnement.

Néanmoins, la prise en compte nécessaire de ces aspects spécifiques ne justifie aucunement une absence d'action européenne.

Or, même les ambitions fixées par le Conseil européen paraissent très timorées : ses conclusions – qui sont perçues comme autant d'orientations d'action par les autres institutions et par les États membres – se limitent généralement à un « coup de chapeau » habituel au marché intérieur, à un appel au développement des énergies renouvelables et des biocarburants, à une demande de renforcement des mécanismes d'assistance en cas de rupture d'approvisionnement, à une invitation à la

Commission pour qu'elle établisse, chaque année, un rapport sur la situation énergétique dans l'UE, afin de nourrir les prochaines discussions au sein du Conseil européen.

Cette inaction trouve sa principale source dans ce qu'on peut appeler le « tabou » des compétences nationales exclusives en matière de choix du bouquet énergétique de chaque pays. En raison des différences d'approche face au risque nucléaire, en raison d'intérêts stratégiques divergents – ou par pure volonté de repli sur soi – les pays européens revendiquent une liberté totale dans leurs choix de politique énergétique. On retrouve cette constante dans toutes les prises de position des institutions européennes (le Livre vert, les conclusions du Conseil européen, les déclarations des dirigeants de la Commission ou du Conseil, etc.). Le gouvernement français semble également partager cette orientation, si l'on en juge par le contenu du mémorandum français de janvier 2006.

Cette situation paralyse les décisions politiques. Le bouquet énergétique est une composante essentielle de la sécurité d'approvisionnement, comme de la lutte pour la compétitivité et de la politique de l'environnement. On ne peut, en particulier, prétendre réduire la dépendance de l'Europe ou les atteintes à l'environnement sans se préoccuper des choix des pays européens en matière de bouquet énergétique.

Un minimum de concertation au niveau de l'Europe sur la définition des bouquets énergétiques paraît d'autant plus souhaitable que celui-ci a désormais des répercussions au-delà des frontières de chaque État membre. En effet, du fait de l'intégration toujours croissante des marchés de l'énergie sur la

plaque continentale européenne, les prix sont pour une large part fonction du coût des combustibles fossiles émetteurs de CO₂ qui n'a cessé d'augmenter ces derniers mois. Ce faisant, les États qui ont retenu des bouquets énergétiques fortement émetteurs de CO₂, pénalisent les consommateurs des pays qui ont retenu des stratégies plus efficaces.

Dans cette bataille contre l'émergence d'une compétence européenne en matière de politique de l'énergie, certains pays sont plus actifs que d'autres. L'Irlande et l'Autriche, viscéralement antinucléaires, font partie des opposants les plus farouches. Mais l'Allemagne et l'Italie ne sont pas loin derrière, prisonnières de leur choix passé de renoncer à cette forme d'énergie.

En face, aucun pays n'est réellement moteur, pas même la France. Plusieurs pourraient, cependant, évoluer vers une attitude plus ouverte, vers la recherche d'un consensus sur des objectifs communs définis : la Finlande, la Suède, le Danemark, la Belgique, les Pays-Bas, voire le Royaume-Uni et, bien entendu, la France.

In fine, l'Europe n'a pas de politique de l'énergie. Plus précisément, elle ne s'occupe de l'énergie que « par raccroc », via le marché intérieur, la politique de la concurrence, le programme cadre de R&D et la politique de l'environnement.

Pour une zone géographique qui rassemble près de 500 millions de citoyens, avec des niveaux de PIB par habitant parmi les plus élevés du monde, souffrant d'une dépendance énergétique très préoccupante et en constante croissance, une

telle absence de vision et d'action communes est aujourd'hui dangereuse.

On ne peut concilier durablement une telle communauté de destin, dans un domaine où les acteurs et les enjeux apparaissent clairement comme mondiaux, et une aussi grande hétérogénéité des réponses.

Sortir de cette impasse supposera que l'Europe recherche le point d'équilibre où les États acceptent de transférer une partie de leurs compétences, alors que leurs bilans énergétiques, le poids de leurs opérateurs et leurs intérêts nationaux sont extrêmement divergents. Mais telle est la seule voie possible, sous peine de voir éclater les liens de solidarité qui nous unissent. La crainte de la pénurie et le souci de maximiser ses propres intérêts créent des réflexes centrifuges très destructeurs d'Europe, qui conduisent à généraliser le « chacun pour soi ». Cette attitude se répand d'autant mieux qu'elle repose sur un fondement populiste, démagogique. Elle est très aisément justifiable, la main sur le cœur, au nom de multiples et excellentes raisons : l'Histoire, les amitiés culturelles, le « modèle de production étatisé qui a fait ses preuves », les frontières naturelles ou politiques, le « prix de revient moindre de la ressource dont nous disposons », la « moindre dépendance en ce qui nous concerne », etc. Telle est bien la raison pour laquelle la création d'une politique européenne de l'énergie constitue un vrai sujet politique : chacun va devoir réfléchir et agir à l'inverse de son réflexe premier !

Cette absence de l'Union européenne dans le domaine de l'énergie est à la fois la conséquence mais aussi la cause de la

faiblesse de sa position sur la scène internationale où les questions énergétiques jouent un rôle croissant. À l'heure où les rapports de force entre États ou entre grandes régions économiques évoluent à grande vitesse, en conséquence du renchérissement du prix du pétrole, une telle absence est de moins en moins acceptable pour les citoyens européens qui peuvent, à juste titre, estimer que leurs intérêts vitaux ne sont pas suffisamment protégés.

2.2. LES FONDEMENTS D'UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

2.2.1. Les trois objectifs majeurs de la politique européenne de l'énergie

Il y a aujourd'hui un large consensus sur les trois menaces auxquelles la politique européenne de l'énergie doit permettre de faire face :

- Une menace en termes de **sécurité d'approvisionnement**, tout d'abord, notamment après la crise ukrainienne et la défaillance électrique de novembre 2006 (qui a suivi celle intervenue en Italie, deux ans plus tôt). Que ces crises et incidents aient été médiatiquement exagérés ou non, le citoyen européen y a vu un risque direct pour son mode de vie, jusqu'au cœur de son domicile. Cette inquiétude diffuse est encore accrue par le sentiment largement partagé selon lequel les zones géographiques les plus importantes du point de vue des ressources énergétiques et des circuits d'approvisionnement sont également celles où règnent l'in-

stabilité politique (Pays du Golfe, Caucase et Russie, Amérique latine), voire des conflits ouverts (Irak). À cela s'ajoute l'inconnu qui pèse sur la politique énergétique russe, principal fournisseur de l'Europe, soucieux d'user de ses richesses énergétiques pour tenter de retrouver son rang de grande puissance sur l'échiquier international.

L'Union européenne dépend aujourd'hui pour 50 % de sources d'énergie importées. Cette dépendance, qui devrait passer à 70-75 % d'ici 2030, fait peser des risques pour le consommateur européen. Même sous des hypothèses très favorables de développement des énergies renouvelables (biomasse, solaire, éolien) et de maîtrise de la demande énergétique, on estime que ce taux ne pourra pas être ramené à moins de 65 %. À titre de comparaison, la dépendance énergétique globale de l'Amérique du Nord devrait rester en deçà de 30 %.

Certes, il faut être conscient du fait que l'indépendance énergétique ne peut être totale pour l'Union européenne. Toute recherche d'autonomie absolue risquerait de nous faire retomber dans les travers de la PAC (Politique agricole commune), dont le maître mot du début des années 60 était l'autonomie alimentaire et qui, finalement très dépendante de ses exportations, est devenue le gouffre financier que l'on sait. Plutôt qu'évoquer une utopique autonomie, mieux vaut parler de gestion des risques au regard de la continuité d'approvisionnement, donc de diversification des sources d'énergie et des zones géographiques d'importation, et de maîtrise de la consommation.

- Une menace en termes de **compétitivité** de son économie, ensuite. L'accroissement de la demande mondiale et l'incapacité de l'offre à y répondre rapidement – à la fois en raison des zones de conflits et du fait que les nouvelles découvertes de gisements de combustibles fossiles se font rares, quand ce n'est pas en conséquence de catastrophes météorologiques comme le cyclone Katrina – ont fait croître très sensiblement les prix de l'énergie : une croissance de un point de la demande de pétrole dans le monde a ainsi entraîné un doublement de son prix. En soi, une tendance à la hausse des prix de l'énergie n'est pas nécessairement néfaste. Elle peut même donner des signaux utiles aux acteurs économiques. Mais l'existence de mouvements erratiques et de forte ampleur affecte sensiblement les capacités d'anticipation des investisseurs, ce qui ne peut que réduire leur propension à prendre des risques et, *in fine*, affaiblir la croissance.

Cette menace est d'autant plus grande, s'agissant de l'Union européenne, que sa dépendance énergétique devrait la conduire à surinvestir en infrastructures de réseau et de stockage, pour améliorer sa sécurité d'approvisionnement.

- Menace sur son **environnement**, enfin, et celui de la planète toute entière. La nécessaire prise en compte des problématiques liées aux émissions de gaz à effet de serre doit conduire l'Union européenne à se doter d'une politique énergétique axée sur le choix d'un bouquet énergétique cohérent avec ses objectifs environnementaux.

2.2.2. Les principes d'action

Pour répondre à ces trois menaces, l'Union européenne doit mener une politique qui s'appuie sur les principes fondamentaux qui ont présidé à sa création :

- *Le principe de solidarité* : la politique européenne de l'énergie, c'est un « test » de solidarité, solidarité qui doit se décliner notamment :
 - au niveau géographique, entre les territoires et leurs populations
 - et au niveau démographique, entre les générations.
- *Le principe de cohérence* : l'Europe doit être capable de mener un combat simultané contre chacune des trois menaces identifiées ci-dessus. C'est dire qu'elle ne peut privilégier une solution qui résoudrait une seule des menaces, mais aggraverait le risque sur une ou plusieurs des deux autres. Pour prendre un exemple concret, il ne serait pas cohérent de relancer la production charbonnière, pourtant susceptible d'améliorer la sécurité d'approvisionnement, si aucune solution n'est trouvée préalablement aux problèmes liés à l'environnement (accroissement des émissions de CO₂ et de SO₂, risques en matière de santé des travailleurs, etc.). De même, multiplier la production d'énergies alternatives sans tenir le moindre compte des coûts générés (y compris des coûts d'infrastructure et de gestion des réseaux) affaiblirait la compétitivité des entreprises européennes. *In fine*, l'Europe doit, à la fois, poursuivre trois objectifs qui ne sont pas nécessairement cohérents. C'est notamment pour satisfaire à une telle obligation de cohérence que l'Europe doit

se fixer des objectifs de politique de l'énergie qui soient compatibles avec l'objectif de développement durable : la défense du climat impose la fixation d'un minimum de production d'énergies non émettrices de CO₂, cet objectif devant se décliner aussi bien au niveau européen, qu'à celui du bouquet énergétique de chaque État membre.

- *Le principe de subsidiarité* : une saine conception du « principe de subsidiarité », qu'on réduit trop souvent à la préservation de l'autonomie de décision des États chaque fois que l'action communautaire ne fait pas la preuve de sa valeur ajoutée, doit conduire à rappeler qu'il implique également que doivent être traités au niveau de l'Union européenne les problèmes pour lesquels la dimension nationale ne suffit pas à apporter la réponse appropriée. Le principe de subsidiarité ne signifie pas « chacun chez soi » et encore moins « chacun pour soi », mais « ensemble, au niveau le mieux approprié qui soit ». C'est donc, en réalité, un principe d'efficacité de l'action. En matière d'énergie, l'application du principe d'efficacité plaide en faveur d'une compétence de l'Union européenne, même si ses contours précis restent à définir. En effet, une réponse purement nationale ne permettrait pas de disposer d'une capacité d'action suffisamment efficace. La difficulté réside toutefois dans la conciliation du principe de subsidiarité avec le principe de souveraineté des États. Il faudra savoir faire accepter aux États de ne plus être seuls maîtres de leurs choix énergétiques. Il faudra – tâche au moins aussi difficile – savoir faire accepter aux citoyens le transfert à l'échelon européen de pans entiers de leur politique nationale de l'énergie.

On ne pourra y parvenir qu'à la condition de faire accepter par chacun que les réponses possibles mettent en jeu des aspects nombreux et très complexes de l'action politique, hors d'atteinte d'un pays européen isolé :

- la défense et la sécurité, afin de pouvoir disposer d'une influence à l'extérieur de l'Union européenne et, notamment, là où se situent les ressources, les points de passage,
 - la recherche et la technologie,
 - la promotion d'une meilleure efficacité énergétique,
 - la mobilisation de moyens financiers très importants pour améliorer les infrastructures nécessaires à la sécurité d'approvisionnement,
 - la réflexion stratégique sur ce que doit être l'organisation des marchés européens de l'énergie (quels niveaux de libéralisation et de régulation ?),
 - le renforcement - voire la protection - de grands acteurs paneuropéens,
 - la capacité de négociation économique globale (commerciale, technologique, financière) afin de rechercher des partenariats possibles,
 - une articulation harmonieuse des actions de chaque pays avec les enceintes multilatérales telles que l'AIE.
- *Le principe d'effectivité* : ce principe exige que l'Europe dispose des moyens nécessaires pour mettre en œuvre les politiques qu'elle estime appropriées.

Sur le plan interne, cela signifie qu'elle doit se doter des compétences et des organes nécessaires pour intervenir dans ce nouveau champ d'action. Ces compétences existent et il est faux de prétendre que l'Europe manque de bases

juridiques pour engager une action dans le domaine de la politique de l'énergie.

En matière de politique extérieure, ce principe d'effectivité implique au minimum de pouvoir montrer sa force, ne serait-ce que pour ne pas avoir à s'en servir. Une politique extérieure et de sécurité commune, une diplomatie commune, sont des préalables indispensables pour que l'Europe puisse disposer de la crédibilité nécessaire dans sa volonté de préserver ses intérêts énergétiques sur la scène mondiale.

2.2.3. **Le faux prétexte de l'absence de fondement juridique**

On évoque souvent, l'absence de base juridique appropriée pour pouvoir conduire une politique européenne de l'énergie. Il s'agit là clairement d'un faux prétexte. Certes, si l'on excepte les dispositions spécifiques du défunt traité CECA et du traité Euratom, l'énergie n'a jamais été érigée au rang d'une politique commune.

Cependant, l'article 308 du traité instituant la Communauté européenne prévoit expressément le cas où, en l'absence de toute compétence particulière, l'Union européenne souhaite créer une nouvelle politique. Cet article dispose que « *Si une action de la Communauté apparaît nécessaire pour réaliser, dans le fonctionnement du marché commun, l'un des objets de la Communauté, sans que le présent traité ait prévu les pouvoirs d'action requis à cet effet, le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission et après*

consultation du Parlement européen, prend les dispositions appropriées ».

C'est d'ailleurs sur ce fondement qu'a été, notamment, mise en place la politique européenne de l'environnement, dont la version initiale du traité de Rome, signée le 25 mars 1957, ne soufflait mot. Ce n'est que bien après, à la fin des années 80, que cette politique a trouvé sa place dans le traité CE.

C'est dire que les textes actuels peuvent fonder une politique européenne de l'énergie, pour peu que la volonté politique existe, sans compter d'ailleurs les autres fondements juridiques qui peuvent être trouvés dans les dispositions actuelles relatives au marché intérieur (articles 94 à 97) ou à la politique de l'environnement (article 174).

Certes, l'article 308 du traité de Rome requiert l'unanimité, ce qui en fait un outil relativement lourd à manier. Telle est bien la raison pour laquelle le présent rapport opte, au point 2 de sa troisième partie, pour une mise en œuvre progressive des actions en faveur d'une politique européenne de l'énergie, sous la forme de « pactes de convergence énergétique » conclus, dans un premier temps, par certains États membres seulement. Une telle méthode permettrait de contourner la règle de l'unanimité et de créer des initiatives concrètes destinées à montrer l'exemple à suivre.

III

SEPT PRIORITÉS D' ACTIONS

Dans cette situation préoccupante – mais non désespérante – le groupe « Questions européennes » de l'Institut Montaigne souhaite formuler sept grandes priorités d'actions, assorties d'initiatives concrètes.

À titre liminaire, le groupe tient à souligner que la réussite de ces actions supposera d'importants efforts d'information et de sensibilisation, afin que le citoyen et le consommateur soient placés au centre de la politique européenne de l'énergie. À défaut, le risque d'aboutir à une construction purement technocratique serait particulièrement important avec pour conséquence un inéluctable rejet de l'Europe.

À l'heure actuelle, les populations européennes expriment des volontés contradictoires : une énergie sûre, abondante, non polluante, peu onéreuse.

Le sondage Eurobaromètre d'octobre et novembre 2005 montre que leurs choix énergétiques sont peu rationnels (croire que l'énergie solaire pourra constituer un élément substantiel du bouquet énergétique européen à court terme relève de l'utopie) et souvent incohérents (54 % des personnes interrogées refusent de payer plus cher pour des

sources d'énergie alternatives⁵, le pourcentage de ceux qui seraient prêts à accepter une augmentation de plus de 5 % de leur facture énergétique pour mieux préserver l'environnement ne dépassant pas 14 %⁶).

Bon nombre des citoyens demeurent réticents à l'idée de voir l'Europe décider de l'usage ou non de sources d'énergie plus ou moins « délicates », telles que le nucléaire, et entendent décider de leur sort « en famille », en l'occurrence au niveau national. Cette réaction n'est pas seulement le fruit d'une certaine méfiance vis-à-vis d'instances européennes perçues comme lointaines et bureaucratiques, mais également celui du classique syndrome « NIMBY » (*not in my backyard*, pas dans mon jardin) : les habitants de Fos pestent contre les terminaux méthaniers, d'autres contre le panache de la centrale de Dampierre ou la ligne à haute tension reliant la France à l'Espagne, d'autres encore contre les champs d'éolienne, etc. Ils craignent que les décisions en la matière ne se prennent hors de portée des riverains.

Il est ainsi nécessaire de mieux informer et sensibiliser les citoyens qui s'interrogent sur certains choix politiques, par exemple sur la pertinence d'ouvrir le marché de l'électricité alors même que cette orientation n'aboutit pas forcément à la baisse des prix dans tous les contextes. Il est également indispensable de les associer à ces politiques car la réussite de nombre d'entre elles dépendra également du comportement des consommateurs.

Il faudra donc allier la volonté de convaincre au courage de décider.

⁵ 47 % en France.

⁶ 18 % en France. Le nombre de personnes interrogées dans l'UE qui accepteraient une hausse de leur facture de plus de 10 % ne dépasse pas 3 % (5 % en France).

3.1. CRÉER UNE AUTORITÉ INDÉPENDANTE POUR ÉLABORER EN COMMUN LES GRANDS CHOIX ÉNERGÉTIQUES EUROPÉENS

On ne pourra faire cesser la situation où la politique européenne de l'énergie repose essentiellement sur les règles de concurrence, sans briser le tabou de la compétence nationale exclusive en matière de bouquet énergétique. Au minimum doit-on envisager une concertation, voire une coordination, des actions nationales en matière de choix énergétiques.

L'idée n'est pas tant d'indiquer dès à présent quels choix énergétiques doivent être privilégiés au niveau des Vingt-sept, mais de souligner que les pouvoirs publics nationaux ne peuvent s'abstraire de toute action commune, ni laisser aux seules forces du marché le soin de définir quelles énergies devront être développées ou non.

3.1.1. **Briser le tabou de la compétence nationale exclusive**

La gestion de l'énergie devient une gestion de la rareté : rareté des ressources en amont, rareté de la qualité de l'environnement en aval. L'Europe est devenue un champ pertinent d'appréhension de ces problèmes de rareté. Dès lors, la politique européenne de l'énergie doit se préoccuper du partage de ces raretés d'un double point de vue :

- partage entre les individus, au sein des États membres, entre États au sein de l'Europe, entre l'Europe et le reste du monde ;

- partage entre les générations, puisque tout ce qui est consommé (énergie fossile) ou dégradé aujourd'hui (environnement) ne sera plus disponible pour les enfants de nos enfants.

Personne ne peut nier que tenter d'appréhender ces questions d'un point de vue strictement national, même au niveau d'un grand pays européen, est une illusion. Ceux qui tentent de le faire croire se trompent ou, pire encore, trompent ceux qui les écoutent.

Un exemple frappant : bon nombre de pays européens incluent, dans leurs prévisions d'approvisionnement énergétique, une variable d'ajustement appelée « importations d'électricité ». Or, cette variable est frappée d'une incertitude croissante. S'y référer signifie, en pratique, « délocaliser » une part d'énergie nucléaire effectivement présente dans le bouquet énergétique national mais dont les installations de production sont situées en dehors de frontières nationales. Au surplus, une telle attitude consiste à fonder son futur approvisionnement en énergie sur les capacités de production des voisins. D'où proviendront ces importations d'électricité, à quel prix seront-elles assurées et avec quel impact sur l'environnement seront-elles produites ? Aucune réponse à ces questions n'est esquissée.

L'égoïsme n'est, au demeurant, l'apanage d'aucun pays : la France, comme les autres, persiste à prôner l'autonomie de décision des États en matière de choix énergétiques.

Cette situation est à l'origine de la croissance des forces centrifuges évoquées plus haut. Un seul exemple, pour illustrer le

propos : il existe un nombre croissant de voix dans notre pays qui a fait le choix du nucléaire, pour considérer que cette «rente», technique et économique, doit être réservée aux Français, à travers l'application à leur seul bénéfice de tarifs de vente de l'électricité ou du gaz décorrélés des marchés. Les effets délétères d'une telle attitude vont bien au-delà du seul discours énergétique, c'est l'idée même du marché commun, donc de l'un des fondements de la construction européenne, qui est en cause.

Ajoutons que la fin d'une compétence exclusivement nationale pour déterminer les choix de bouquet énergétique ne dérive pas seulement d'une meilleure efficacité en termes de sécurité et de compétitivité, mais également de la nécessité d'inscrire une véritable politique du développement durable dans l'agenda européen.

Compte tenu des engagements souscrits à Kyoto et de l'accélération de la prise de conscience des enjeux du risque climatique, l'Europe devra avoir une politique ambitieuse de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Or, au sein de l'Union européenne, la production d'énergie représentait 32,6 % de ces émissions en 2003 (45,6 % pour l'UE - 10)⁷. Autant dire que l'Europe devra s'intéresser de très près aux choix énergétiques des États membres, sauf à abandonner toute ambition en matière de réchauffement climatique.

La question reste néanmoins posée de la façon dont il faudra inciter les États à choisir – globalement au niveau européen

⁷ Source : Agence Européenne pour l'environnement, 2005.

selon le principe de solidarité évoqué ci-dessus (*cf.* point 2.2.2) et non individuellement – un bouquet énergétique conforme aux intérêts de l'Union. En restera-t-on à une simple concertation, comme le préconise le mémorandum français ? Faudra-t-il envisager des actions plus contraignantes, sous forme de recommandations ou de décisions ?

Le groupe « Questions européennes » de l'Institut Montaigne a clairement tranché en proposant la création d'une Haute autorité d'élaboration des choix énergétiques européens (HACEE).

3.1.2. **Conférer à la Haute autorité une fonction qui n'est pas assurée en Europe**

Un mot, d'abord, sur son appellation : la Haute autorité.

Il a été préféré à celui d'Agence, trop connotée comme une instance purement technique, subordonnée à la Commission. Les termes Conseil ou Observatoire ont paru manquer d'ambition. Et, finalement, la « Haute autorité » n'a-t-elle pas été l'institution de base de la CEEA ? Le fait qu'elle a été fusionnée avec la Commission en 1965 ne doit pas faire oublier qu'elle a su porter haut et pendant de longues années – près de quinze, au total – la mission qui fut la sienne.

Pourquoi une Autorité indépendante ?

Parce qu'il nous est apparu nécessaire de créer un lieu d'expertise, de réflexion et d'action qui soit détaché des contin-

gences politiques de court terme. À cet égard la Commission, en dépit des incontestables progrès que marque sa récente « revue stratégique » (cf. point 1.3) semble trop dépendante, dans ses propositions, de ce qu'elle croit acceptable par le Conseil et le Parlement. En se mettant, en quelque sorte, « à la remorque » des autres institutions et des délégations nationales, elle manque une partie de sa mission.

Quelle devrait être la composition de la Haute autorité ?

Un nombre limité de personnes (de l'ordre de 6 ou 7), choisies à titre personnel (on peut imaginer que deux de ses membres soient choisis par le Conseil, deux par la Commission et deux par le Parlement) et nommées pour une durée déterminée, suffisamment longue pour leur permettre d'agir (6 années constituerait un bon équilibre), mais non renouvelable.

Cette Haute autorité serait destinée à :

- disposer d'une expertise indépendante,
- permettre la confrontation des scénarii élaborés par les États membres et la Commission,
- fournir un lieu de concertation avec l'ensemble des acteurs, opérateurs, représentants des consommateurs, cercles scientifiques, économiques ou politiques, ONG, etc.,
- élaborer des propositions ou des recommandations – éventuellement assorties de leurs déclinaisons appropriées au niveau national – quant aux choix stratégiques et aux politiques publiques ou privées, y compris en matière d'investissements.

La Haute autorité doit disposer de pouvoirs étendus pour réaliser en toute indépendance un bilan énergétique européen complet, dépassant les intérêts à court terme des États membres et des grands opérateurs publics ou privés (nationaux ou transnationaux). Elle doit être capable de proposer une visibilité sur l'équilibre offre/demande, à court, moyen et long terme, comme sur les risques que l'Europe doit affronter, en termes de sécurité d'approvisionnement, de compétitivité et de développement durable.

La première mission de la Haute autorité sera de procéder à un examen indépendant, source d'énergie par source d'énergie, des mérites respectifs de chaque mode de production, en confrontant les résultats de son « analyse du cycle de vie » (ACV) avec les trois objectifs que sont la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité et la gestion du risque climatique. Son indépendance lui permettra d'assurer qu'elle prendra effectivement en compte, pour chaque source d'énergie et chaque technologie, les coûts économiques et financiers ainsi que les coûts sociaux associés aux pollutions et aux risques, de manière transparente. Dans cette action, la Haute autorité devrait avoir le pouvoir de demander aux régulateurs nationaux des informations, des études et des avis.

La Haute autorité devra veiller à la convergence des politiques européennes autour des choix arrêtés d'un commun accord. Cela signifie qu'elle devra s'assurer :

- qu'on inclut dans les mécanismes d'allocation des fonds structurels, comme de toutes les autres formes de soutiens communautaires (programmes de R&D, fonds sociaux, développement des énergies alternatives, recherche

nucléaire civile, prêts BEI, etc.), les critères de convergence avec les choix énergétiques européens pour déterminer les priorités de financement ;

- que la politique de voisinage de l'Union s'efforce, dans la concertation avec les pays intéressés, de trouver des convergences d'action qui soient en cohérence avec les priorités de l'Europe en matière de politique de l'énergie.

La Haute autorité, dans ses travaux, devra s'articuler avec le réseau des régulateurs nationaux, de sorte qu'une cohérence soit maintenue, aussi bien dans les études et recherches, que dans l'élaboration des textes et leur application. On pourrait, par exemple, envisager un conseil consultatif, instance d'échanges et de concertation, entre les membres de la Haute autorité et les présidents des régulateurs nationaux.

Il n'en demeure pas moins que, dans l'immédiat, son rôle sera plus de réflexion et d'incitation que de contrainte. L'option choisie de formuler des propositions «à traités constants» impose cette limite. Mais rien n'interdit, à terme, si elle sait trouver la voie du succès, que la Haute autorité puisse acquérir des pouvoirs propres de coercition, dans un ordre juridique plus contraignant.

3.2. REPENSER LES ENCEINTES DE DÉCISION, AU PROFIT DE « PACTES DE CONVERGENCE ÉNERGÉTIQUE » LIMITÉS À CERTAINS PAYS MEMBRES DE L'UNION EUROPÉENNE

Aucun des pays européens, pris individuellement, n'est en mesure d'apporter une réponse satisfaisante à l'ensemble des défis de la politique de l'énergie. Aucun n'est en mesure d'assurer que les trois objectifs majeurs, que sont la sécurité d'approvisionnement, le maintien de la compétitivité et la maîtrise du risque climatique, pourront être atteints.

Cependant, ce constat laisse ouverte la question du niveau approprié de réponse (l'Union européenne à vingt-sept ? une « Europe à la carte » ?) et celle de son articulation avec les compétences que les États membres conserveront.

Le premier constat que l'on peut faire, évident, est que l'unanimité est réellement bloquante. Or, c'est sur la base de l'unanimité que doivent être envisagées la plupart des mesures préconisées par le groupe. Même dans les cas où l'on pourrait envisager de recourir à la majorité qualifiée, le dispositif hérité du traité de Nice et les mauvaises habitudes qui se sont généralisées depuis l'élargissement de 2004 (la plupart des délégations « prennent des gages » sur les décisions qui ne les concernent pas, dans l'espoir de les monnayer contre des avantages dans d'autres discussions), aboutissent à une quasi-paralysie.

Or, en l'état de la situation politique, il ne semble pas réaliste de miser sur une révision des traités.

Dès lors, la seule façon de dépasser les divergences d'intérêts en matière de politique énergétique à vingt-sept pays est d'imaginer des formes de « géométrie variable ».

Cela ne doit pas conduire à se résigner au fait que, *ad vitam aeternam*, la définition d'une politique énergétique échappera aux instances communautaires, mais dans la situation actuelle de blocage, d'autres voies doivent être explorées.

Dans un premier temps, donc, la politique européenne de l'énergie ne s'inscrirait pas nécessairement dans le cadre des traités communautaires. Les succès des accords de Schengen en juin 1985 sur la libre circulation des personnes, d'Eurêka sur la coopération technologique, puis audiovisuelle, à la même époque ou des accords de Bologne en juin 1999 sur l'harmonisation du système universitaire européen ont montré ce que peut apporter une action intergouvernementale, menée à quelques-uns. D'autres initiatives - par exemple celle qui a conduit à créer une agence européenne d'approvisionnement en matière de défense - ont d'abord pris corps dans un cadre intergouvernemental, avant de trouver leur place dans le cadre communautaire.

Pour autant, le cadre juridique existant - dit des « coopérations renforcées » (article 40 du traité sur l'Union européenne) - est trop contraignant pour constituer une option acceptable au démarrage d'actions « à la carte », dans ce secteur particulier que constitue l'énergie. En effet, une coopération renforcée

ne peut être instituée qu'à l'issue d'une procédure institutionnelle particulièrement longue et complexe. Les États qui souhaitent l'instituer doivent être huit au minimum, doivent respecter les traités et le cadre institutionnel de l'Union, ainsi que les droits et obligations des États membres qui n'y sont pas parties. En outre et surtout, la coopération renforcée ne doit être utilisée qu'en dernier ressort, lorsqu'il apparaît au sein du Conseil que l'objectif poursuivi ne peut être atteint en recourant aux procédures normales. Ce luxe de précautions conduit, en pratique, à bloquer toute initiative, face à la volonté doublement négative de certains États qui veulent non seulement se réserver la possibilité de ne pas participer à une coopération renforcée mais surtout empêcher qu'elle puisse voir le jour sans eux.

C'est pourquoi le groupe préconise de créer, sur la base de consensus concrets, des « pactes de convergence énergétique », comportant non seulement une dimension de réflexion, mais également d'action commune, et rassemblant, autour d'objectifs clairement définis, les États membres qui le souhaitent⁶⁸.

La France devrait prendre l'initiative de tels rassemblements, en commençant par mieux promouvoir les idées de son memorandum, à l'occasion d'une tournée des capitales susceptibles d'y être les plus réceptives, afin de rechercher des consensus à quelques-uns sur ces thèmes ou sur d'autres qui seraient suggérés par les partenaires possibles.

⁶⁸ Cette idée figure également en bonne place dans le rapport « *Quilès - Guillet* » paru en décembre 2006 : « *c'est le scénario d'une coopération restreinte à un nombre limité d'États - ceux qui en manifestent la volonté et souhaitent s'en donner les moyens - qui a notre préférence* » (rapport d'information n° 3468 de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale, Rapporteur : Jean-Jacques Guillet, Président : Paul Quilès).

L'émergence de tels consensus permettrait aux pays qui le souhaitent d'avancer plus rapidement, sans exclure qu'à terme ces actions soient élargies à d'autres, voire s'inscrivent dans le cadre des institutions de l'Union européenne, le moment venu.

Plusieurs exemples peuvent déjà être avancés de thèmes autour desquels pourraient s'organiser les « pactes de convergence » :

- actions de recherche et développement industriel sur la capture du CO₂ ou sur les énergies renouvelables, le cas échéant sous la forme de partenariats public - privé (PPP) ;
- actions de recherche et de développement industriel en matière nucléaire (réacteur de 4^e génération) ;
- gestion intégrée de l'équilibre des réseaux de transport d'électricité, par la mise en place d'un « dispatcheur » commun, agissant sous le contrôle des régulateurs concernés (cf. le point 3.5.5.3, dans la partie proprement communautaire des propositions) ;
- orientations communes en matière d'investissements de production, le cas échéant assorties d'actions visant à inciter les acteurs à s'y conformer ;
- mécanismes communs de gestion de crise, sur le modèle envisagé au point 3.5.5.4 ;
- position commune dans les négociations bilatérales (par exemple vis-à-vis de la Russie) ou dans les enceintes multilatérales ;
- le cas échéant, cette diplomatie commune pourra déboucher sur des mesures plus ambitieuses en matière d'actions de défense et de sécurité « à la carte » ;
- etc.

Il est clair qu'un certain nombre de ces mesures se situeraient aux frontières - voire à l'intérieur - de zones de compétences communautaires. Pour autant, l'inaction actuelle de l'Europe dans ces domaines justifie que de telles libertés soient prises avec les disciplines applicables, comme avec les règles prévues par le traité d'Amsterdam en matière de coopérations renforcées. De même, en 1984, lorsque les pays du Benelux, l'Allemagne et la France ont pris l'initiative des accords de Schengen, situaient-ils clairement leur action dans le champ des libertés régies par le traité de Rome. Un peu plus d'un an plus tard, Jacques Delors lançait l'objectif « marché unique » et les négociations qui ont conduit à l'Acte unique européen ont démarré...

Il est probable que, dans un premier temps, de telles initiatives se feront en-dehors du cadre des relations franco-allemandes. Compte tenu des positions respectives de nos deux pays en matière de développement énergétique, une action commune sur ce thème semble peu réaliste. Mais la situation pourrait évoluer dans l'avenir et, si le succès vient couronner ces initiatives, il est probable que l'Allemagne leur portera rapidement un grand intérêt.

Dans un premier temps, le lancement de tels « pactes de convergence » devrait être envisagé avec d'autres partenaires que l'Allemagne, au nombre desquels pourraient figurer le Royaume-Uni, l'Italie, l'Espagne, les Pays-Bas, la Belgique et, plus à l'Est, la Pologne, la Hongrie, et d'autres encore.

C'est sur de telles initiatives concrètes que pourra s'engager une vraie action européenne en matière d'énergie.

3.3. IMPOSER À CHAQUE ÉTAT MEMBRE DE L'UNION EUROPÉENNE QUE, D'ICI 2050, LA MOITIÉ AU MOINS DES SOURCES D'ÉNERGIE QU'IL UTILISE SOIT NON-ÉMETTRICE DE CO₂, CE QUI SUPPOSE QUE, D'ICI 2030, 50 % DE L'ÉLECTRICITÉ QU'IL PRODUIT PROVIENNE DE SOURCES NON CARBONÉES

À l'heure où les menaces de réchauffement climatique se font de plus en plus crédibles et où tout démontre que notre modèle économique va continuer à faire croître les émissions de gaz à effet de serre (GES), un sursaut vigoureux est indispensable, en particulier dans les économies comme celles des pays de l'Union européenne qui, mieux développées, sont à même de mobiliser les talents et les ressources permettant d'y faire face.

Ce sursaut doit passer par des objectifs résolument ambitieux en termes de limitation des émissions de GES. Or, la production d'énergie en général est estimée responsable de 32,6 % des émissions de GES au sein de l'Union européenne⁹. Un rapport de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques de 2005¹⁰ évalue à 40 % du total de ces émissions de GES la part que représente la production

⁹ Chiffres concernant l'année 2003 (45,6 % pour l'Union européenne à 10), Source : Agence européenne pour l'environnement, 2005.

¹⁰ Source : Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques - rapport sur « *les apports de la science et de la technologie au développement durable* » - Tome I : « *Changement climatique et transition énergétique : dépasser la crise* » par MM. Pierre Laffitte et Claude Saunier, sénateurs.

d'électricité au niveau mondial. Il est donc nécessaire que l'Union européenne se fixe des objectifs contraignants en matière d'utilisation de sources d'énergie non émettrices de CO₂. Les moyens existent pour satisfaire un tel objectif, qu'il s'agisse d'énergies renouvelables telles que l'hydraulique ou l'éolien, du recours au nucléaire ou d'actions de capture et de stockage du CO₂ associées aux autres sources d'énergie.

Une telle mesure présente l'avantage, contrairement à la proposition faite par la Commission dans sa revue stratégique du 10 janvier 2007, de ne pas se limiter aux seules énergies renouvelables. Ne se fonder que sur elles conduit à se tromper d'objectif. En effet, si les énergies renouvelables sont un des moyens de réduire nos émissions de CO₂, elles sont loin d'être le seul.

Cet objectif de consommation minimale de sources d'énergie non carbonées devrait être fixé à 50 % à l'horizon 2050. Il suppose, pour être atteint, qu'à la même échéance, 70 % de l'électricité produite en Europe soit assurée via des sources non carbonées. Pour respecter un objectif aussi ambitieux, il faudrait que, dès 2030, 50 % de la production européenne d'électricité soit assurée par des sources non émettrices de CO₂.

De tels planchers ne doivent pas seulement être fixés au niveau global de l'Union européenne, ils doivent être également déclinés au niveau de chaque État membre. Ils doivent couvrir toutes les formes de consommation d'énergie, en indiquant quel niveau de contrainte ils impliqueront sur la production d'électricité, pour laquelle de nombreuses sources non émettrices de CO₂ existent (éolien, nucléaire, hydraulique, etc.).

Fixer de tels objectifs sur des périodes de référence suffisamment longues est en outre un service à rendre à nos industries, donc à la compétitivité européenne. En effet, mieux vaut des mesures strictes assorties de délais raisonnables et, surtout, d'une stabilité réglementaire, que des hésitations permanentes sur le niveau de contrainte acceptable. Les opérateurs, dans une industrie où les cycles de retour sur investissement sont très longs, ont besoin d'une visibilité d'une - voire plusieurs - décennies pour programmer leurs investissements. C'est à cette condition qu'ils pourront accompagner l'indispensable mouvement de sursaut.

La définition de tels objectifs devrait, par ricochet, conduire à une réduction de la consommation des énergies fossiles (pétrole, gaz, charbon) qui sont les principales responsables des émissions de GES dans le cadre de la production d'énergie. Pour autant, le mécanisme préconisé par le groupe « Questions européennes » de l'Institut Montaigne permet, contrairement à celui consistant à fixer un pourcentage maximum de consommations d'énergie fossile, d'encourager le développement des processus industriels fondés sur l'utilisation d'énergies fossiles mais ne générant pas ou générant peu d'émission de CO₂ (charbon « propre », par exemple, recourant à des procédés technologiques innovants et au captage et à la séquestration du CO₂).

Incidentement, le groupe déplore que ce projet de mesure, susceptible de permettre une réduction drastique des émissions de CO₂, qui semblait figurer dans certaines versions préliminaires de la « revue stratégique » de la Commission européenne, en ait été supprimé à l'issue des derniers arbitrages. En renonçant à une telle proposition, la Commission a montré

les limites des ambitions qu'elle s'assigne et laisse penser qu'elle est davantage soucieuse du niveau d'acceptabilité de ses propositions par les délégations nationales et les autres institutions (Conseil et Parlement), que de l'intérêt profond de l'Union européenne.

3.4. LANCER UN PROGRAMME TRÈS AMBITIEUX DE MAÎTRISE DE LA CONSOMMATION ÉNERGÉTIQUE

Insister sur la contribution qu'apporterait une politique ambitieuse d'économies d'énergie aux trois objectifs majeurs d'une politique européenne de l'énergie (sécurité d'approvisionnement, compétitivité, développement durable) est devenu un lieu commun. Pourtant, fort peu a encore été fait dans ce domaine.

Certes, l'Europe n'est pas le plus mauvais élève de la planète (le citoyen américain, avec un niveau de vie supérieur d'environ 20 % au niveau de vie français, dépense 2,5 fois plus d'énergie), mais elle gagnerait à s'inspirer d'autres exemples étrangers : le Japon, entre 1973 et 2005, a réduit de 47 % ses besoins énergétiques par point de PIB.

Le plan d'action rendu public par la Commission en novembre 2006¹¹ constitue un premier pas intéressant. La Commission propose à l'Europe de parvenir à économiser 20 % de sa consommation d'énergie primaire d'ici à 2020, en

⁽¹¹⁾ Communication de la Commission du 19 octobre 2006, COM(2006)545 final.

privilégiant plusieurs axes d'action au nombre desquels figurent notamment :

- le renforcement des prescriptions de performance énergétique pour les produits, les bâtiments et les services ;
- une action vigoureuse en matière de transports (véhicules propres, étiquetage sur la consommation et les performances des véhicules et des pneumatiques, adoption de mesures pour respecter l'objectif d'émission de 120 g CO₂ par km en 2012) ;
- des incitations économiques et fiscales, y compris pour la mise en place de PPP, afin de permettre le développement de sociétés de services énergétiques et de favoriser le financement des investissements en faveur de l'efficacité énergétique ;
- une réforme de la fiscalité indirecte et de la fiscalité de l'énergie ;
- un changement des comportements énergétiques, y compris via l'insertion des thèmes de la sécurité énergétique et du changement climatique dans les programmes d'éducation ;
- la mise en place de partenariats internationaux, par exemple pour l'adoption de normes à l'échelle mondiale.

Le moment est d'autant mieux choisi pour lancer une action de grande ampleur que le thème des économies d'énergie intéresse de plus en plus les citoyens.

L'Europe doit engager un grand « programme citoyen » d'encouragement aux économies d'énergie.

Ce grand programme doit comporter, bien entendu, un effort de communication, mais il doit également comprendre des incitations financières et un recours à l'harmonisation technique et à la normalisation.

3.4.1. **Améliorer la communication**

Un grand programme coordonné de sensibilisation aux économies d'énergie devrait être lancé une fois par an. Coordonné signifie qu'il mobilisera les moyens de l'Union européenne et ceux des États membres.

Une « semaine des économies d'énergie » devrait être instaurée à la même date, au sein de l'Union européenne. Cette initiative pourrait s'appuyer sur le programme « la semaine de l'énergie durable » lancé par la Commission mais dont le champ d'action et la médiatisation sont pour l'heure trop confidentiels.

3.4.2. **Intervenir jusque dans l'habitation et les locaux professionnels**

Dans ce domaine, on privilégiera le recours aux normes de produits industriels et aux incitations financières.

Quelques mesures très simples peuvent être envisagées :

- rendre obligatoire, pour l'installation ou le remplacement de tout équipement d'ouverture (portes et fenêtres) d'un bâtiment – aussi bien dans les résidences d'habitation que dans les locaux professionnels – les produits offrant des performances minimales en termes d'isolation ;
- imposer aux bailleurs – pour lesquels ces dépenses sont d'ailleurs généralement déductibles des revenus fonciers – d'effectuer de tels travaux d'isolation ou de renouvellement d'équipements, sur demande de leurs locataires ;

- dans tous les pays où existent des dispositifs fiscaux d'incitation à de tels travaux, supprimer les restrictions qui conduisent à en exclure certains bâtiments, tels que les locaux professionnels ou les résidences secondaires.

3.4.3. Optimiser la gestion des quotas de CO₂

L'Union européenne a réussi à mettre en place le premier marché de dioxyde de carbone, qui préfigure probablement l'un des moyens d'action les plus efficaces pour réduire l'intensité en carbone du bilan énergétique mondial et, compte tenu de l'inertie des processus de production industrielle, pour inciter aux économies d'énergie.

Ce dispositif pourrait être encore amélioré, en recourant à quelques mesures :

- l'extension au secteur des transports (voir *infra*, 3.4.4) ;
- un meilleur contrôle sur les mécanismes d'allocation par les États membres. Le contrôle de la Commission, aujourd'hui essentiellement global, serait remplacé par une validation de chaque plan d'allocation, secteur économique par secteur économique et de façon à faire prévaloir un minimum d'harmonisation, en étroite concertation avec la Haute autorité d'élaboration des choix énergétiques européens ;
- la mise en place d'une allocation des permis d'émission via un système d'enchères ouvert à l'ensemble des opérateurs assujettis, non plus au niveau national, mais à celui de l'ensemble du territoire de l'Union européenne, devrait également être étudiée. Bien entendu, compte tenu des répercussions possibles d'une telle mesure sur la compétitivité

des entreprises européennes, une telle solution ne pourra être mise en œuvre qu'à la condition que nos principaux concurrents s'y rallient ou qu'un mécanisme compensatoire soit mis en place pour leurs propres produits (cf. point 3.7.2 infra).

3.4.4. **Inclure les transports dans les disciplines européennes**

Les transports sont, à ce jour, les grands absents des disciplines en matière de CO₂. Certes, il existe des objectifs et des normes pour l'automobile, mais l'effort global reste très insuffisant, notamment pour le développement du transport multimodal et des incitations à l'utilisation des transports collectifs.

Certes, la Commission vient de proposer d'inclure le transport aérien au sein de ces disciplines¹². Si dans un premier temps, celles-ci ne devraient s'appliquer qu'aux seuls vols intra-communautaires, la Commission envisage d'en étendre la portée à compter du 1^{er} janvier 2012 à tous les vols au départ ou à l'arrivée d'un aéroport communautaire.

L'objectif à court terme devrait être d'inclure l'ensemble des moyens de transport, professionnels ou personnels, dans le mécanisme des quotas. Cela permettrait d'« internaliser » les impacts sur l'environnement des différents modes de trans-

⁽¹²⁾ Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2003/87/CE afin d'intégrer les activités aériennes dans le système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre présentée par la Commission SEC(2006) 1684 et SEC(2006) 1685.

port, faisant ainsi mieux ressortir l'apport de chacun, non seulement en termes de mobilité et de souplesse, mais également de contribution au bien-être collectif. Les particuliers eux-mêmes y verraient une incitation forte à réduire les émissions des véhicules qu'ils utilisent ou à opérer des arbitrages mieux éclairés en fonction du degré d'opportunité de tel ou tel déplacement et du mode de transport le mieux approprié, selon les coûts directs et indirects qu'ils génèrent.

Une telle approche globale permettrait de mettre sur les rails (soit dit sans préconisation d'un mode de transport particulier) une véritable politique de mobilité durable, comportant des mesures, perceptibles par le citoyen, d'amélioration de l'efficacité énergétique dans les transports et d'amélioration des comportements.

3.4.5. **Explorer toutes les pistes de réflexion sur les autres mesures possibles**

Une des tâches prioritaires de la Haute autorité pour l'élaboration des choix énergétiques européens consisterait à recenser, en s'inspirant des meilleures pratiques internationales, les mesures d'économie d'énergie qui pourraient être promues au niveau européen.

On peut, d'ores et déjà, lui suggérer deux pistes de réflexion :

- La première consisterait à améliorer la valorisation des possibilités d'« effacement » (c'est-à-dire de l'abstention, pour une période donnée où la demande globale est forte, de toute consommation), aussi bien dans le secteur de l'électri-

cité que dans celui du gaz, tant pour les entreprises que pour les particuliers. Dans le secteur électrique, cette mesure permettrait d'une part, de limiter les émissions de CO₂, la production d'électricité pour satisfaire la demande de pointe étant assurée en grande partie à partir d'énergies fossiles et, d'autre part, d'optimiser le dimensionnement des réseaux. Pour le gaz, la meilleure utilisation des capacités d'effacement autoriserait une réduction du dimensionnement des réseaux et des infrastructures de stockages. Le phénomène apparu, au moins sur le marché français, à la suite de la libéralisation du secteur, est la moindre valorisation, dans les contrats industriels, des capacités d'effacement. Sauf pour les très gros consommateurs, cette capacité d'effacement n'est plus guère valorisée pour les entreprises. Sans vouloir minimiser les problèmes techniques à résoudre (notamment en termes de comptage¹³), il est très dommage de ne pas pouvoir mobiliser ainsi des réflexes économiques sains en termes d'économie d'énergie, qui permettraient de limiter les investissements en outils de production de pointe et en capacités des réseaux. Élargir une telle action aux abonnés domestiques supposerait certes des investissements en termes de comptage (mise en place de compteurs intelligents et susceptibles de faire l'objet d'un relevé à distance), mais serait très profitable, tant en matière de pédagogie que d'incitation à modifier les comportements privés.

- La seconde concernerait les différentes façons d'inciter les entreprises ou les particuliers à modifier le bouquet énergétique qu'ils utilisent, dans le domaine des transports et des locaux d'habitation ou professionnels, notamment.

¹³ Il faudrait, chez les particuliers et dans les PME, remplacer les compteurs et généraliser la télétransmission des données de consommation.

Cette mesure ne poursuivrait pas seulement un objectif d'économies d'énergie, mais également celui d'une recherche de souplesse et de réactivité de la demande d'énergie. À l'heure où certains fournisseurs font état, de façon à peine voilée, de menaces sur notre approvisionnement, l'Europe devrait être en mesure de faire planer une menace symétrique, celle consistant à pouvoir réduire de façon importante sa dépendance à leur égard.

3.4.6. Repenser l'outil fiscal

Last but not least, le groupe « Questions européennes » de l'Institut Montaigne ne peut manquer de souligner combien la proposition qu'il formulait dans son rapport paru en octobre 2003 « *Vers un impôt européen ?* », consistant à faire de la fiscalité de l'énergie une des principales « ressources propres » du budget communautaire, servirait une politique audacieuse d'économies d'énergie et de coordination des choix nationaux en matière de bouquet énergétique.

Deux instruments additionnels, par rapport à ceux décrits dans ce rapport précédent, paraissent envisageables. Le premier consisterait en une taxe compensatoire sur le « carbone incorporé » dans les produits importés des pays qui ne respecteraient pas les disciplines de l'accord de Kyoto (permettant ainsi de restaurer la compétitivité des entreprises européennes vis-à-vis de celles qui en sont affranchies, *cf.* point 3.7.2), le second en une taxe sur le carbone incorporé dans le produit fabriqué en Europe (sur le modèle de la taxe générale sur les activités polluantes - TGAP) et qui agirait donc sur la consommation.

3.5. METTRE LA POLITIQUE DE CONCURRENCE ET DE RÉGULATION AU SERVICE EFFECTIF DES TROIS OBJECTIFS DE LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE

Le projet de traité constitutionnel avait résumé les objectifs d'une politique européenne de l'énergie dans le triptyque :

- fonctionnement du marché et compétitivité,
- sécurité des approvisionnements,
- efficacité énergétique et énergies nouvelles (ce troisième point caractérisant l'objectif de développement durable).

La politique de concurrence se situe clairement dans le cadre du premier objectif. C'est dire qu'elle ne saurait, à elle seule, résumer ce que doit être une politique européenne de l'énergie. Au demeurant, une politique de concurrence n'a jamais été une politique *per se*, mais un moyen mis au service d'une meilleure efficacité des agents économiques, d'une meilleure allocation des ressources. La politique de concurrence est un des instruments au service des politiques publiques mais n'a pas vocation à apporter une réponse à toutes les questions qui se posent, notamment sur le long terme. Il ne s'agit que d'un outil de la construction européenne - important certes puisqu'il figure expressément, depuis le 25 mars 1957, dans le préambule et dans l'article 3-g du traité de Rome - au service des politiques de l'Union. Il les complète, mais ne s'y substitue pas.

Dans ce contexte, il faut préserver l'efficacité de la politique de concurrence et de développement du marché intérieur, en cohérence avec les autres politiques.

Les efforts conduits depuis 1996 pour ouvrir à la compétition les secteurs du gaz et de l'électricité (après ceux engagés bien antérieurement dans le secteur pétrolier et qui ont conduit la France à abolir le régime protecteur établi par la loi de 1928) n'ont pas porté les fruits qui étaient attendus. En outre, la politique de concurrence apparaît fort mal vendue, aussi bien compte tenu de la conjoncture qu'en raison des axes de communication retenus par la Commission, qui – comme bon nombre d'autorités politiques, hélas – s'en tient trop souvent à l'autosatisfaction. Pour autant, l'objectif d'une ouverture des marchés et d'un meilleur fonctionnement de la concurrence ne doit pas être remis en cause. D'ailleurs, si l'on en croit les résultats de l'enquête sectorielle effectuée par les services de la Commission, la place prédominante que continuent d'occuper les opérateurs historiques ne permet pas encore de conclure à un excès de la concurrence en Europe, dans le domaine de l'énergie.

Simplet, dans des secteurs aussi complexes, une indispensable régulation doit accompagner le mouvement de libéralisation. Cette régulation peut comporter de mieux utiliser – voire de réorienter – les outils utilisés dans le cadre de la politique de concurrence et du marché intérieur.

3.5.1. **Adapter le contrôle des concentrations aux spécificités du secteur**

Les manifestations de nationalisme (fussent-elles rebaptisées « patriotisme économique ») qui conduisent des gouvernements à s'opposer à certaines grandes opérations indus-

trielles en Europe (Endesa / Gas Natural / E-On ; Suez / Gaz de France / Enel ; etc.) ne relèvent pas du hasard. Elles traduisent un repli sur soi préoccupant, comme si chacun conservait encore l'espoir – pour ne pas dire l'illusion – de pouvoir seul influencer sur les grandes manœuvres de la scène mondiale.

Ces manifestations peuvent présenter un vrai danger, face auquel la Commission européenne doit réagir :

- avec des outils juridiques existants (plutôt que par des déclarations parfois excessives et non suivies d'effets),
- en prenant garde à ne pas assimiler à des manifestations de protectionnisme tous les projets de stratégie industrielle (certaines opérations, mêmes nationales, peuvent faire du sens en termes industriels),
- en tenant compte des préoccupations légitimes qui peuvent apparaître à l'occasion de telle ou telle opération : on peut comprendre que, face à une prise de contrôle de Endesa par E-On, les pouvoirs publics et les citoyens d'Espagne, souhaitent se prémunir contre le risque que, en cas de crise majeure, leur approvisionnement soit sacrifié. Au nombre des contraintes que les autorités de concurrence sont en droit d'imposer aux entreprises qui, à l'occasion d'une fusion, menacent d'acquiescer ou de consolider une position dominante, doivent pouvoir figurer des « engagements » de ce type.

Il n'en demeure pas moins que, dans sa politique de contrôle des fusions, la Commission ne peut faire abstraction du mouvement de concentration des opérateurs que l'on constate ailleurs sur la planète. Pour faire pièce à un géant comme Gazprom, au surplus appuyé dans ses ambitions par la puis-

sance de l'appareil d'État russe, on ne peut se contenter d'avoir un « jardin de nains ».

La création de champions européens dans le domaine de l'énergie doit non seulement être envisagée, mais favorisée lorsque les évolutions économiques, notamment la taille des marchés, des fournisseurs et des clients, voire les interventions étatiques, le justifient. Bien entendu, ces rapprochements ne doivent pas être le prétexte à des opérations dites de « patriotisme économique », dont le contenu démagogique ne le cède qu'à la cécité intellectuelle. Autant que faire se peut, l'Europe doit s'efforcer de favoriser les regroupements transnationaux, comme cela a été le cas dans bien d'autres secteurs, au cours des dernières décennies.

Parallèlement, le caractère stratégique du secteur énergétique pourrait rendre nécessaire l'adoption de dispositifs spécifiques de sauvegarde. Ces mécanismes, inspirés de ceux qui existent aux États-Unis, permettraient aux pays membres de l'Union d'interdire l'acquisition de certaines entreprises actives dans le domaine énergétique par des groupes extra-européens.

3.5.2. **Revisiter les outils de répression des pratiques anticoncurrentielles**

Dans ce domaine comme dans celui du contrôle des fusions, l'Europe doit appliquer une politique empreinte de pragmatisme.

C'est ainsi, en particulier, que les contrats de moyen et long terme ne doivent pas être condamnés en tant que tels : ils

introduisent de la prévisibilité et de la fluidité dans le marché, et ils permettent d'adapter l'offre à certains types de demandes.

Qui peut croire qu'un minimum d'engagement des clients (notamment pour ce qui concerne les plus importants en termes de volume) ne facilitera pas la mobilisation des moyens nécessaires pour faire face aux investissements indispensables dans la production d'énergie ? Qui peut nier que les gros consommateurs gaziers ou les industriels électro-intensifs ont besoin d'un minimum de prévisibilité dans leurs approvisionnements, à la mesure des moyens financiers qu'ils mobilisent et de la longueur de leurs temps de retour sur investissement ? Qui peut ignorer que le souhait, exprimé par les pays producteurs d'énergie fossile, d'une sécurisation de la demande, impose de recourir à des contrats d'approvisionnement de long terme ?

Déjà, le portefeuille d'approvisionnement des principaux opérateurs gaziers en Europe est fondé sur des contrats de long terme.

Certes, il faut veiller à ce que les contrats de long terme ne créent pas « d'effet de forclusion » sur les marchés, donc éviter qu'ils ne contribuent à renforcer les seuls opérateurs historiques, en empêchant, de fait, les nouveaux opérateurs d'y accéder. Cela peut être fait, par exemple, en permettant aux nouveaux entrants de s'y « greffer », via des actions de type « gas release » ou VPP (*virtual power plant*) ou encore de groupements d'achat.

Mais, sous ces conditions, il y a une absolue nécessité, pour la Commission comme pour les autorités nationales de concu-

rence, d'avoir une attitude positive face aux contrats de long terme ou aux groupements d'achat. Cette question doit être correctement traitée au niveau européen.

3.5.3. **Ne pas limiter le contrôle aux actions des opérateurs, mais appréhender également les mesures étatiques**

S'il n'y a pas de vrai marché européen, à ce jour, c'est pour partie en raison de contraintes physiques (obstacles naturels et insuffisance des capacités d'interconnexion), mais aussi – voire surtout – en raison des nombreuses pratiques qui, au niveau de chaque pays, ont pour objet ou pour effet de maintenir des «exceptions nationales». Tel est le cas, par exemple, de la permanence des tarifs réglementés dans certains pays, des préférences diverses accordées aux opérateurs historiques, notamment en matière d'obligations de service public, etc.

Croire qu'un marché strictement national permettra de maintenir son indépendance énergétique et la compétitivité de son économie relève de l'illusion. Qui plus est, c'est dissuader les entreprises nationales comme les ménages de mettre en œuvre une gestion dynamique de leur risque énergétique, donc retarder les indispensables économies d'énergie et les gains de productivité qui permettront de passer le choc de la situation actuelle. Chacun aurait tout à gagner à présenter l'énergie comme nécessairement plus chère aujourd'hui qu'hier, et demain qu'aujourd'hui.

Face à de telles mesures, la Commission se contente de recourir aux moyens traditionnels dont elle dispose en vertu de l'article

226 du traité (lettre de mise en demeure, avis motivé, saisine de la Cour de justice). Au total, entre l'ouverture d'une procédure et la décision finale de la Cour, il s'écoule généralement entre 5 et 6 ans. Une accélération est indispensable, sous peine que la Commission ne se voit accusée de brandir un sabre de bois.

La Commission doit donc affecter le même niveau de priorité à sa lutte contre les mesures étatiques qu'à son action contre les pratiques anticoncurrentielles des entreprises. Les deux doivent aller de pair, y compris en termes de rythme.

3.5.4. **Quelle(s) régulation(s) du marché ?**

Pour assurer le maintien de ces équilibres délicats, une régulation efficace est indispensable, ce qui suppose des régulateurs pleinement investis des prérogatives et des moyens d'action nécessaires à leur mission¹⁴. C'est à cette condition, en particulier, que les régulateurs pourront trouver le bon équilibre entre service public et concurrence, et favoriser l'émergence d'un consensus sur les capacités de production et le bon fonctionnement des mécanismes de marché.

Une régulation homogène à l'échelle de l'UE suppose que tous les régulateurs nationaux disposent des mêmes préroga-

⁽¹⁴⁾ Sur ce point, l'adoption de la loi du 7 décembre 2006, avec ses dispositions qui ont clairement pour objet d'affaiblir le régulateur français, en réduisant le nombre de ses membres exerçant leur activité à plein temps et en le dessaisissant du pouvoir de régler les différends entre opérateurs, constitue clairement un mauvais coup porté à la régulation indépendante. Le moins qu'on puisse dire est que la France n'a pas accru sa crédibilité et sa capacité à faire entendre sa voix en Europe, avec ce type de dispositions.

tives dans tous les États membres. Cela suppose également qu'ils coopèrent efficacement. Pour ce faire, plutôt qu'envisager un régulateur unique européen, il conviendra d'améliorer leur coordination via la création d'une véritable organisation des régulateurs européens, disposant de vrais pouvoirs, par exemple d'imposer des règles harmonisées de fonctionnement des régulateurs, assorties de sanctions (ERGEG +).

Cette organisation devra être articulée avec l'Autorité, afin de préserver la cohérence de la réflexion et de l'action (*cf. supra*, point 3.1.2).

3.5.5. **Améliorer le fonctionnement des marchés : la question des réseaux et les stockages**

3.5.5.1. **Promouvoir les investissements**

Développer les infrastructures et encourager les investissements dans les interconnexions, aussi bien dans le gaz que dans l'électricité, constituent des priorités si l'on veut désenclaver les marchés et créer un espace aussi unifié que possible au sein de l'Union européenne.

Cela suppose de définir un plan prévisionnel pluriannuel des investissements prioritaires à l'échelle de l'Europe, en matière d'infrastructures (terminaux méthaniers, gazoducs, lignes à haute tension, interconnexions, etc.). Un tel exercice permettra de définir des priorités de financement pour les instruments communautaires (BEI, fonds structurels).

Parallèlement, on devra engager une réflexion sur l'amélioration des procédures d'approbation des infrastructures d'intérêt européen. Le syndrome NIMBY (*not in my backyard*), associé aux multiples *lobbies* de protection de la nature, constitue un obstacle important à la création de nouvelles infrastructures. Sans nier l'importance de la biodiversité, ni priver les populations locales des enquêtes d'utilité et du débat public indispensables, on doit permettre, pour les grands projets européens, aux autres parties concernées (notamment les opérateurs, les consommateurs et les citoyens des pays voisins) de faire entendre leur voix et de mettre en équilibre, dans la discussion, leurs préoccupations avec celles des habitants qui ne voient pas plus loin que l'intérêt de leur canton. Cela suppose la définition d'une procédure spécifique de prise en compte de l'intérêt public, procédure locale mais articulée au niveau européen.

3.5.5.2. Renforcer l'indépendance de gestion des opérateurs de réseaux

Il faudra, parallèlement, renforcer la transparence et garantir la non-discrimination dans les conditions d'accès à ces infrastructures. Cela ne doit pas conduire à exclure la possibilité de réserver, sur une base commerciale, des capacités permettant de favoriser le développement de contrats transfrontaliers de fourniture de moyen et long terme, mais de telles procédures doivent être transparentes et non-discriminatoires.

Faut-il pour autant, comme l'envisage la Commission, favoriser la séparation complète entre la propriété des réseaux et l'exercice d'une activité de production ou de fourniture (ce

que les initiés pratiquant le franglais nomment l'*unbundling* patrimonial)? Le groupe, après mûre réflexion et débat approfondi, a considéré que telle n'était pas nécessairement la bonne réponse. Il lui est apparu bien préférable d'améliorer, partout où elle demeure insuffisante, l'indépendance de management des opérateurs des réseaux de transport et de distribution. Ainsi, faudrait-il d'abord veiller à ce que les dispositions existantes du droit communautaire soient uniformément appliquées dans tous les États membres.

La Commission, à travers diverses déclarations a laissé entendre que ces règles ne seraient pas correctement appliquées dans plusieurs États membres, ce qui justifierait de nouvelles réformes en la matière. Pour autant, à l'heure actuelle, la Commission n'a engagé aucune procédure formelle sur ce terrain contre les entreprises susceptibles d'être concernées. Il règne ainsi un climat de suspicion sur l'organisation des réseaux qui n'est guère favorable au fonctionnement des marchés. Si des manquements existent, la Commission doit sans attendre l'entrée en vigueur de ces mesures nouvelles, faire en sorte que soient effectivement appliquées, dans tous les États membres, les règles de dissociation existantes, ainsi que les mesures destinées à préserver l'indépendance de gestion des opérateurs de réseaux.

Pour l'avenir, l'une des voies dans lesquelles des progrès rapides et significatifs pourraient être enregistrés consiste à vérifier que les représentants de la société mère au sein des organes dirigeants opérationnels des opérateurs de réseaux ont pour seule fonction de s'opposer à toute menace sérieuse sur la consistance du patrimoine, sans disposer de pouvoirs

d'intervention dans la gestion opérationnelle, ni influencer sur la désignation des membres de l'exécutif. Les litiges de gouvernance seraient alors tranchés par le régulateur.

3.5.5.3. Renforcer la coopération entre les gestionnaires de réseaux

La grande panne du 3 novembre 2006 qui a plongé dans le noir – certes pour une durée limitée – une dizaine de millions d'Européens, a révélé un dysfonctionnement dans la gestion des réseaux de transport d'électricité.

Pour éviter qu'une telle situation ne se répète, il devient urgent d'améliorer la gestion des dispositifs de sécurité des gestionnaires de réseau de transport. Les mesures suivantes pourraient être mises en œuvre, sans innovation juridique majeure, ni lourdeur bureaucratique :

- constitution d'un groupe formel des GRT pour définir des règles communes impératives de fonctionnement des réseaux, règles dont le non-respect serait assorti de sanctions ;
- création d'un centre de dispatching européen, assurant la coordination des échanges entre les opérateurs de réseaux ;

Les initiatives mises en œuvre par l'Union européenne en matière de « ciel unique » pourraient, avec les adaptations nécessaires aux spécificités du secteur et des acteurs, servir d'exemple.

En outre, les regroupements entre réseaux de transport et/ou de distribution à l'échelle européenne devraient être encouragés.

3.5.5.4. Créer de nouveaux stockages et coordonner les dispositifs de gestion de crise

Disposer de stocks stratégiques européens de gaz permettrait de faire face aux situations de crise telles que l'Europe en a vécues lors de la querelle russo-ukrainienne ou des tensions avec la Biélorussie. Une telle situation peut se reproduire, demain, avec ces pays ou d'autres.

Non seulement de tels stocks permettraient d'améliorer la sécurité d'approvisionnement, mais ils constitueraient un moyen de pression vis-à-vis de nos fournisseurs. Certes, les difficultés techniques sont nombreuses (identification et aménagement de sites ; délais de réalisation ; arbitrages entre l'affectation des capacités de stockage à des fins stratégiques ou pour assurer la modulation saisonnière) et les financements à mobiliser seraient non négligeables. Il n'en demeure pas moins que ce qui fait le plus défaut est la volonté politique : si elle est présente, on disposera alors *a minima* d'une estimation claire et objective de la nature des difficultés et on pourra ainsi trouver les réponses techniques et financières, y compris en envisageant, comme pour les produits pétroliers, des mécanismes de stockage partiellement privés.

Une meilleure coordination sur l'utilisation des stocks stratégiques pétroliers mériterait aussi d'être organisée à l'échelle de l'Union, même si l'instance de décision doit rester l'AIE.

La réflexion ne doit pas se limiter au gaz et aux produits pétroliers. Le concept de stock peut aussi se décliner dans le secteur de l'électricité. Il se concrétise, alors, dans la création de

capacités disponibles de production. En la matière, l'Europe est loin d'avoir fait le tour de la question. La Haute autorité d'élaboration des choix énergétiques européens devrait également se fixer pour mission de recenser les possibilités d'extension des obligations de réserve technique imposées aux détenteurs de capacités de production, ainsi que celles de rémunération de la capacité de pointe, alors même qu'elle n'a vocation à fournir de l'électricité que dans des situations de tension toute particulière entre l'offre et la demande. Cela permettrait d'aborder de façon plus sereine la question du bon dimensionnement du parc électrique européen.

Enfin, une coordination des mécanismes nationaux de gestion de crise serait souhaitable, au-delà du «réseau de correspondants» mis en place sur la base des propositions incluses dans la communication commune de Javier Solana et de la Commission.

La France, qui vient d'adopter un arrêté relatif aux mesures nationales d'urgence visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel en cas de crise, pourrait prendre l'initiative d'une concertation à Bruxelles sur ce type de plans d'urgence.

3.6. PRÉPARER L'AVENIR : RECHERCHE, DÉVELOPPEMENT ET STRATÉGIE INDUSTRIELLE

Les défis énergétiques qui se posent à l'Europe sont des enjeux de long terme qui ne pourront être résolus sans innovations technologiques.

Il faut que la puissance de recherche de l'Union européenne lui permette d'être à la pointe de l'énergie de demain comme elle est à la pointe de l'énergie d'aujourd'hui avec ses champions que sont E-ON, EDF, AREVA, BP, Total, etc.

Sans prétendre à l'exhaustivité, nombreux sont les domaines où l'Europe devrait engager un effort de recherche très ambitieux. Le programme cadre de recherche et développement (PCRD) européen en a identifié la plupart, de sorte qu'il n'est pas utile de s'y attarder : ressources énergétiques alternatives, supraconductivité, pile à combustible, biocarburants, énergie nucléaire, biomasse, éolien, solaire, etc.

Face à la dépendance vis-à-vis du gaz et du pétrole, l'Europe doit privilégier la recherche dans les deux secteurs où elle dispose de ressources technologiques et minières et qui présentent tous deux des risques environnementaux justifiant des efforts particuliers de R&D : le nucléaire, afin de pouvoir disposer rapidement d'un prototype de la 4^e génération, et le charbon propre, avec à la fois des efforts de R&D autour de la séquestration du carbone (domaine dans lequel un effort considérable doit être engagé sans tarder au niveau européen) et des technologies à lit fluidisé circulant¹⁵.

Des efforts devront également être faits s'agissant des biocarburants. En effet, bien qu'on les qualifie d'énergie verte, le bilan environnemental des biocarburants n'est pas nécessai-

⁽¹⁵⁾ Cette technique de combustion du charbon au sein d'une masse de fines particules (cendres, adjuvants) maintenues en suspension par un courant d'air ascendant, permet de brûler des combustibles plus difficiles (déchets charbonniers, lignite, charbon de mauvaise qualité, résidus pétroliers) et de réduire fortement l'émission des polluants.

rement positif (notamment pour ce qui concerne le risque d'utilisation massive des ressources en eau). Dès lors, la politique de promotion des biocarburants engagée par la Commission ne pourra être véritablement efficace que si les résultats de la R&D permettent d'en améliorer les conditions de production et de rendement.

Parallèlement, la recherche en matière d'économies d'énergie et d'utilisation rationnelle devra être intensifiée. Curieusement, de nombreux domaines semblent aujourd'hui insuffisamment explorés : l'auto-production (exemple des bâtiments auto-producteurs d'énergie, des véhicules hybrides ou roulant à partir de sources d'énergies alternatives).

Cette politique de recherche au niveau européen est indispensable puisque :

- l'Europe héberge certes de grands champions, mais ces derniers disposent encore de trop d'énergies traditionnelles pour être véritablement contraints d'innover, d'inventer l'énergie de demain ; le marché, dans ce domaine de l'incitation à l'innovation, ne semble pas suffisamment efficace, les innovations technologiques se trouvant freinées par la situation de prospérité dans laquelle se trouvent les grands fournisseurs d'énergies fossiles (la rentabilité accrue à court terme devient, en quelque sorte, un handicap pour la recherche de solutions audacieuses sur le long terme) ;
- les États (et leurs organismes de recherche) ne disposent pas des moyens financiers nécessaires pour développer les programmes de recherche appropriés sur tous ces sujets.

Cet effort de recherche doit s'accompagner d'un effort de développement technologique et industriel dans le secteur de l'énergie. L'objectif est de créer des pôles d'excellence européenne et de maîtrise technologique dans les filières où les capacités sont insuffisantes et où la demande promet de se développer vigoureusement, aussi bien au sein de l'Union que sur la scène mondiale. Tel est le cas du « charbon propre » et du captage du CO₂. Tel est le cas également de l'ensemble de la filière nucléaire.

Sur ce dernier point, il est d'ailleurs urgent que l'Europe brise le tabou du nucléaire. Aujourd'hui, il n'est pas possible d'en prononcer le nom de façon sereine dans les enceintes communautaires. Même lorsqu'il s'agit, pour le Conseil, d'évoquer les possibilités de partenariat énergétique avec l'Inde, très demandeuse de technologie nucléaire, certaines délégations marquent leur refus.

Or, plus l'Europe déclare sortir du nucléaire, plus elle se met en situation de dépendance par rapport aux autres sources d'énergie, notamment au gaz. Au demeurant, il n'y a guère qu'en Europe occidentale que l'énergie nucléaire soit évoquée de façon négative¹⁶. La tonalité dans les autres pays, y compris aux Etats-Unis, est nettement plus favorable, avec des pays très demandeurs de l'assistance technologique et industrielle de l'Europe, pour développer leurs propres programmes.

⁽¹⁶⁾ Alors que, dans le même temps, les combustibles fossiles sont parmi les plus dangereux qui soient pour l'environnement, comme pour la santé, si l'on en juge par une note de mars 2006 de l'Institut Thomas More, se référant aux travaux de l'Institut Paul Scherrer (Suisse) qui évalue à plus de 100 000 le nombre de décès causés chaque année par des explosions, des accidents dans les mines ou sur les lieux de forage et des ruptures de canalisations de combustibles, sans compter les fumées nocives, pluies acides et autres silicoses...

En 2004, Loyola de Palacio avait montré la voie et proposé, passant outre les réticences de bon nombre de ses collègues de la Commission, un plan d'action pour « revisiter » le dossier nucléaire, en commençant par le volet sécurité, mais avec la claire ambition d'aller bien au-delà. Les orientations que dessine la Commission dans sa « revue stratégique » semblent confirmer cette nouvelle appréciation de l'importance de l'énergie nucléaire.

L'Europe devra aller plus loin encore, en remettant au centre de ses priorités, en matière de recherche comme de stratégie industrielle, l'énergie nucléaire.

Dans cet esprit, il reviendra à la Commission d'indiquer clairement ce qu'elle envisage comme avenir pour le traité Euratom :

- faut-il le mettre entre parenthèses, pour laisser la place à des coopérations informelles entre les États plus directement intéressés ?
- faut-il l'amender pour l'adapter aux nouvelles réalités actuelles ?
- faut-il le maintenir, mais assouplir ses modalités de fonctionnement, à traité constant ?

Une clarification de ses intentions serait très opportune.

Dans un premier élan, d'ailleurs, son rôle de gardienne des traités devrait la conduire à rappeler aux pays qui en sont les plus farouches opposants qu'ils ont signé et ratifié le traité de Rome instituant la Communauté européenne de l'énergie atomique, dont l'article premier proclame l'intention de déve-

lopper les usages pacifiques de l'atome et de mettre en œuvre une politique commune à cet effet.

Pour sa part, le groupe préconise le maintien en l'état du traité Euratom, dans l'attente d'un débat apaisé sur l'énergie nucléaire qui seul permettra d'en revoir la place dans le dispositif des traités régissant l'Union européenne.

3.7. CONDUIRE UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE PLUS DÉTERMINÉE ET MIEUX COORDONNÉE

Pour maintenir sa puissance industrielle et économique, voire tout simplement son niveau de vie, l'Europe doit s'assurer des sources d'approvisionnement externes fiables sur le long terme. La faiblesse relative de chaque pays de l'Union ne lui permet pas d'y accéder dans des conditions durablement satisfaisantes, à l'aube d'une inéluctable confrontation entre ses besoins et ceux d'autres grands blocs consommateurs, notamment dans les pays émergents.

L'accès aux ressources énergétiques est, par ailleurs, clairement devenu un instrument de politique étrangère, à l'image de la crise russo-ukrainienne¹⁷, de la politisation croissante de l'usage de la ressource pétrolière au Venezuela, ou du chantage iranien « pétrole et gaz contre nucléaire », pour ne prendre que les exemples les plus récents.

⁽¹⁷⁾ Même si, en l'occurrence, on peut relever que la Russie a fait part de son souci de ramener progressivement vers des prix de marché tous les prix qu'elle pratique à l'égard de ses partenaires de la CEI, on ne peut ignorer qu'elle fait un usage très politique de cette volonté affichée, favorisant une Arménie docile et pénalisant plus durement l'Ukraine ou la Géorgie.

Les évolutions énergétiques connues permettent de penser que l'Europe va devenir de plus en plus vulnérable. L'Union européenne pourrait dépendre en 2030 pour 70% de ses besoins d'énergies importées.

La question que l'Europe doit résoudre est donc simple : comment peut-elle peser dans un monde de l'énergie qui échappe de façon croissante à l'influence de ses États membres ?

3.7.1. **Des initiatives nombreuses, mais des résultats concrets limités**

L'Union européenne a été à l'origine de plusieurs initiatives destinées à renforcer la coopération internationale dans le domaine de l'énergie :

- le partenariat énergétique avec la Russie ;
- le partenariat Euro-méditerranéen (processus de Barcelone) ;
- la politique européenne de voisinage et les négociations avec les pays candidats à l'adhésion ;
- la Charte européenne de l'énergie et le protocole sur l'efficacité énergétique ;
- l'initiative européenne de l'énergie lancée en 2002 lors du sommet de Johannesburg sur le développement durable ;
- la « facilité pour l'énergie » accordée aux pays Afrique/ Caraïbes/ Pacifique (ACP).

On peut néanmoins s'interroger sur les résultats concrets auxquels ces initiatives ont donné naissance.

3.7.2. **Quelles initiatives nouvelles ?**

Définir une politique extérieure globale à l'échelon européen sur les questions énergétiques ne peut se concevoir que parallèlement à l'approfondissement de la politique extérieure et de sécurité commune.

L'Europe doit s'assurer d'une meilleure prise en compte de ses intérêts diplomatiques, dans le secteur de l'énergie, comme en matière de sécurité, à l'exemple de la question de l'application effective du traité de non-prolifération relatif aux armes nucléaires par l'Iran. L'Union européenne doit être en mesure de peser sur la géopolitique mondiale de l'énergie, en s'appuyant notamment sur son potentiel de consommation et sur sa présence diplomatique, en articulant des revendications concrètes et en se présentant comme un acteur véritable face aux géants du secteur, consommateurs ou producteurs, comme la Russie, les États-Unis, la Chine ou l'Arabie saoudite.

Dans ce secteur de l'énergie comme ailleurs, la « *diplomatie du chèque et du verbe* »¹⁸ doit laisser la place à une action plus déterminée.

Dans ce cadre, l'Union européenne devrait se fixer les principaux objectifs suivants :

- Faire pression sur les grands pays consommateurs d'énergie (États-Unis, Chine, Inde, etc.) dans le cadre de négociations directes pour les amener à prendre leurs responsabilités dans le combat contre le réchauffement climatique.

⁽¹⁸⁾ Cf. rapport « *L'Europe Présence* » publié par l'Institut Montaigne en janvier 2003.

- À défaut, mettre en œuvre une « taxe compensatoire » sur les produits des pays qui n'appliquent pas les disciplines de Kyoto, ces pays étant les principaux émetteurs de gaz à effet de serre, afin de les conduire à réformer leur comportement ou, en cas de refus, de rétablir l'équilibre compétitif entre les entreprises européennes et leurs principaux concurrents, dans le respect des règles établies par l'OMC.
- Engager des négociations bilatérales pour rééquilibrer la donne entre des producteurs qui se voient ouvrir l'accès au marché européen, tout en maintenant leurs monopoles d'exploitation ou d'exportation et en refusant l'ouverture de leurs réseaux, et des compagnies européennes qui ne peuvent dans certains pays que très difficilement accéder à l'amont.
- Favoriser les relations de partenariat entre les pouvoirs publics et les opérateurs privés européens pour assurer une bonne diffusion de l'information disponible auprès de ces acteurs et préparer des stratégies d'action communes vis-à-vis des pays producteurs. Cette mesure suppose la mise en place d'une structure permettant d'organiser la concertation. Le haut responsable pour la PESD (Politique européenne de sécurité et de défense) pourrait être cette structure d'accueil, en coopération avec la Haute autorité pour l'élaboration des choix énergétiques européens.

Au-delà d'une telle stratégie d'influence, il faut veiller à disposer de mesures de dissuasion au niveau européen : stocks stratégiques efficaces, législation de type « Scott-Rodino » laquelle permet aux États-Unis de s'opposer discrétionnairement aux prises de participations étrangères dans certaines entreprises,

à l'exemple du refus du rachat d'UNOCAL par la compagnie chinoise CNOOC à l'été 2005.

Une telle politique doit aussi proposer une réponse équilibrée aux pays producteurs, ce qui doit conduire l'Europe à accepter d'ouvrir le dialogue sur ce que signifient concrètement leurs revendications en matière de « Sécuration de la demande »¹⁹. Il est incontestable que les pays de l'OPEP, pour ne prendre que cet exemple, ne sont guère incités à investir massivement, à la fois parce que les prix actuels sont fort rémunérateurs, mais aussi parce qu'ils ne disposent pas d'assurances suffisantes sur la pérennité de la demande. L'Europe ne peut, dans l'élaboration de sa stratégie, faire l'impasse sur cette question.

3.7.3. **Le Moyen-Orient, cœur présent et à venir des enjeux énergétiques mondiaux majeurs**

De nombreuses régions du monde productrices de gaz ou de pétrole présentent un intérêt fort ou majeur pour l'Europe. On peut citer l'Amérique latine (tout particulièrement le Venezuela) ou le Golfe de Guinée où les compagnies européennes sont massivement présentes dans les secteurs de l'exploration/production.

Toutefois, aucune région du monde ne semble pouvoir se substituer à l'horizon 2030 au Moyen-Orient pour la produc-

⁽¹⁹⁾ Cf. rapport de l'OPEP publié en janvier 2006 et intitulé « *OPEC long-term strategy* ».

tion d'hydrocarbures. Cette région concentre en effet 63 % des réserves pétrolières connues et 35 % des réserves gazières.

L'intervention américaine en Irak de 2003 avait entre autres pour objectif de relancer la production de brut irakien après la chute du régime de Saddam Hussein et d'atteindre un niveau de production de 6 à 7 millions de barils par jour à l'horizon 2010 (l'Irak dispose d'environ 11 % des réserves mondiales de pétrole). Il est aujourd'hui évident que cet objectif ne sera pas atteint, dans le contexte de guerre civile qui règne dans ce pays.

Les récentes expériences européennes au Moyen-Orient n'ont pas non plus été de grands succès. Les fonds versés par l'Union européenne pour la reconstruction des territoires palestiniens, entre autres à Gaza, ont été largement gaspillés du fait du lancement de la deuxième Intifada après 2000 et de l'ampleur des représailles israéliennes qui en ont résulté. La négociation de la Troïka européenne (Allemagne, France, Royaume-Uni) avec l'Iran sur le dossier de l'enrichissement de l'uranium n'a pas conduit, pour l'heure, au résultat espéré.

Pourtant, l'Europe, qu'elle le veuille ou non, va être contrainte de s'impliquer différemment et beaucoup plus fortement au Moyen-Orient dans un avenir proche. La stabilité du Moyen-Orient et de certains pays producteurs clefs (Arabie saoudite, Irak, Iran, Koweït, Qatar) est vitale pour l'approvisionnement du marché mondial et la stabilité des prix à long terme.

L'Europe doit donc se prendre en main et proposer une politique différente de celle des États-Unis. En effet, la perception

qu'ont de nombreuses opinions publiques arabes, turques ou perses du rôle du monde occidental dans leur région est catastrophique et pourrait effectivement déboucher à terme sur une forme de prophétie auto-réalisatrice relative au choc des civilisations²⁰. L'Europe doit être capable de proposer des options alternatives pour aider à résoudre le conflit israélo-palestinien, disposer d'instruments militaires et de capacités propres pour, entre autres, sécuriser les voies maritimes autour du détroit d'Ormuz ou du Bal-El-Mandeb et disposer d'instruments politiques crédibles jouant à la fois « de la carotte et du bâton » pour être prise au sérieux et contribuer effectivement à la stabilité de cette région, productrice majeure d'hydrocarbures.

Si l'Europe ne se fixe pas ces objectifs, d'autres prendront sa place (la Chine ou l'Inde dans un premier temps) et les clefs du cœur énergétique du monde lui échapperont définitivement. Ce qui est en jeu est donc bien la capacité de l'Europe à peser sur le nouvel ordre énergétique mondial.

3.7.4. **Le cas particulier de la Russie**

La politique de « reprise en main » des entreprises nationales du secteur énergétique et le « bras de fer » mis en œuvre par la Russie depuis 2004 avec certains de ses clients (en particulier ceux issus de son ancienne sphère d'influence) incitent à donner une place toute particulière à la Russie dans la politique extérieure de l'Union européenne. Voisin de l'Union euro-

⁽²⁰⁾ Cf. Samuel Huntington, *The clash of civilizations and the remaking of world order*, Touchstone, Londres, 1997.

péenne, géant énergétique, ancienne grande puissance blessée cherchant à retrouver un rôle majeur dans le monde, la Russie est et restera un partenaire incontournable de l'Europe. Elle est à la fois notre voisin le plus proche, depuis l'élargissement de 2004 et celui du 1^{er} janvier 2007, et l'un de nos principaux fournisseurs.

Mais la Russie est un partenaire pour partie imprévisible et difficile. La crise du gaz et du pétrole de décembre 2006/janvier 2007 avec la Biélorussie en est une nouvelle illustration.

Pourquoi la Russie est-elle aussi importante pour l'Europe ?

- La Russie dispose de 25 % des réserves mondiales de gaz, autant que le Moyen-Orient. Elle est donc en position dominante sur la scène gazière mondiale pour les 30 ans à venir.
- La Russie fournit près de 50 % du gaz naturel importé ou 25 % du gaz et 20 % du pétrole consommés dans l'Union européenne.
- L'Union européenne reste le marché d'exportation privilégié des Russes. Plus de 90 % de ses exportations de gaz et 75 % de celles de pétrole vont vers les pays de l'Union européenne. Les autorités russes auraient ainsi annoncé leur volonté d'exporter 200 milliards de m³ vers l'Europe (hors pays baltes) à l'horizon 2008/2010²¹, sur un volume total de

⁽²¹⁾ Source : *Les évolutions de la stratégie d'exportation gazière de la Russie. L'Europe contre l'Asie ?* Catherine LOCATELLI - Septembre 2004. Laboratoire d'Économie de la Production et de l'Intégration Internationale - Département Énergie et Politiques de l'Environnement (EPE) - Cahier de recherche LEPII - Série EPE n° 38.

245-275 milliards de m³, alors que les besoins de l'Europe seront proches de 500 milliards de m³ par an à cette période.

- Face à l'Europe, les Russes ont un discours cohérent passant par la reprise en main étatique de leur secteur de l'énergie. Après l'élimination de Yukos, la montée en puissance de Gazprom et avec le contrôle du réseau d'oléoducs, via Transneft, ils affirment vouloir trouver d'autres clients que l'Europe pour leurs produits. Ils veulent s'abstraire de toute situation de dépendance, et, en conséquence, se tournent à la fois vers les pays asiatiques et, peut-être demain, vers les États-Unis avec lesquels ils envisagent de développer un énorme projet de liquéfaction de gaz à Mourmansk, à fin d'exportation de GNL vers le continent américain. Cette position reste toutefois relativement ambiguë comme l'a montré la décision prise en 2006 de privilégier – au moins à court terme – l'Europe comme débouché du gaz de la mer de Barents (champ de Stockmanovskoye par rapport au projet GNL vers les États-Unis).
- La crise russe de 1998, largement liée à la baisse des prix de l'énergie, explique sans doute une bonne part des réactions actuelles du Kremlin et de ses demandes en termes de « sécurisation de la demande ». En clair, le Kremlin a à cœur de laver l'humiliation politique et territoriale subie par la Russie dans les années 90. La rente pétrolière et gazière lui a permis d'assurer un redressement financier spectaculaire, lequel a toutefois exacerbé ses ambitions d'indépendance à l'égard des pays occidentaux, notamment dans l'exploitation de ses richesses énergétiques et minières.

- En février 2005, la Russie a imposé un interdit à toute participation majoritaire d'entreprises étrangères dans les hydrocarbures du pays. Les entreprises européennes présentes sur le marché russe comme BP, Shell ou Total ont accumulé les difficultés du fait des changements continuels des autorités russes dans les domaines fiscaux, réglementaires ou politiques.
- La diplomatie russe a retrouvé une grande activité. Des accords avec l'Allemagne doivent conduire à la construction du gazoduc Nord européen sous la mer Baltique. Des accords industriels ont été signés entre Gazprom et l'ENI pour garantir à l'Italie une sécurité d'approvisionnement gazier en échange de transferts technologiques (Gazprom va vendre sur le marché italien dès 2007 un volume qui atteindra trois milliards de m³ à partir de 2010 et jusqu'à l'expiration du contrat en 2035). Un rapprochement avec la Chine et l'Inde a été entrepris dans le domaine énergétique : en juin 2005, les ministres des affaires étrangères russe, chinois et indien ont exprimé le vœu de renforcer leur coopération en matière de ressources énergétiques. La Russie a tenté de faire du G8 le forum privilégié des discussions sur l'énergie (l'énergie fut l'enjeu majeur de la présidence russe du G8 en 2006). La Russie a redéfini dans un sens plus nationaliste ses relations de voisinage avec son « étranger proche », assorties de menaces de représailles vis-à-vis des pays indociles comme l'Ukraine ou la Géorgie. Un accord avec l'Algérie, signé en août 2006, associe Gazprom, Lukoil et la Sonatrach et favorise l'exportation des matériels – y compris militaires – les plus modernes vers ce pays.

- Les Russes caressent l'idée de créer une « OPEP du gaz » dont ils seraient les leaders, avec l'Iran et l'Algérie. Vis-à-vis de l'Europe, la Russie, comme l'OPEP, revendique une sécurisation de la demande et, plus récemment, affirme des ambitions industrielles dans l'activité de fourniture et dans l'exploitation des réseaux.
- Enfin, renouant avec des classiques de la politique soviétique, la Russie a repris sa stratégie de grand maître du jeu d'échecs, où le jeu positionnel, la pression offensive et l'anticipation systématique des « coups d'après » font partie intégrante de l'action diplomatique.

Les enjeux sont donc majeurs pour l'Europe. Que peut-elle faire pour établir des relations de confiance durables avec ce pays ?

- En finir tout d'abord avec les tentations du « chacun pour soi ». Moscou ne peut que se réjouir du retour du nationalisme économique en Europe et de l'échec relatif du marché européen de l'énergie. Vladimir Poutine préférera toujours parler avec des pays désunis et Gazprom préférera toujours avoir affaire à un grand nombre de groupes, de dimension essentiellement nationale vis-à-vis desquels il peut « jouer », plutôt que d'affronter des géants européens représentatifs de l'ensemble des intérêts des membres de l'Union.
- Interdire toute négociation bilatérale au niveau étatique, sur les questions d'énergie, sans concertation préalable avec les autres États membres de l'Union. Cette mesure doit concerner également les autres négociations bilatérales entre États

membres de l'Union européenne et pays tiers, mais vaut tout particulièrement à l'égard de la Russie. Cette concertation préalable pourrait être assurée sous l'égide du Haut représentant pour la politique extérieure et de sécurité commune, Javier Solana. Il est indispensable que tous les pays – au premier rang desquels la France, mais aussi l'Italie, l'Allemagne, le Royaume-Uni, la Pologne – acceptent de parler d'une seule voix face au Kremlin et soient pour le moins sévèrement rappelés à l'ordre en cas de négociations bilatérales sans concertation préalable.

- Envisager le renforcement des capacités de stockage, sans pour autant imiter le modèle américain de réserves lourdes à gérer et financièrement onéreuses, et poursuivre une politique de diversification des approvisionnements par le développement du marché du GNL et des infrastructures nécessaires à l'importation de ce type d'énergie, comme les terminaux méthaniers.
- Élargir le champ des possibles en renforçant la présence européenne politique, économique, voire militaire dans d'autres pays, tels que la Turquie et le Caucase, pour permettre un accès direct aux ressources en provenance d'Asie centrale et peut-être à plus long terme d'Iran en proposant la construction de gazoducs et d'oléoducs alternatifs en provenance de ces régions. L'Europe (en fait les entreprises européennes) pourrait d'ailleurs tenter d'obtenir, éventuellement en association avec la Russie, la maîtrise d'œuvre et la gestion du projet Nabucco qui vise à relier les gisements iraniens via la Turquie et les Balkans, à l'Europe centrale.

- Enfin, en cas d'échec de l'approche coopérative avec la Russie, ne pas exclure l'adoption de mesures réglementaires ou financières visant à limiter les possibilités pour les entreprises russes d'accroître leur présence sur le marché européen, alors que la Russie cherche à devenir un acteur « national » de ce même marché.

En théorie, la présence à proximité de l'Europe des premières ressources gazières mondiales est une chance, de même que la présence proche d'un marché solvable et aussi important que le marché européen est une chance pour la Russie. Sur la base de critères économiques objectifs, à long terme, les intérêts de la Russie et de l'Europe convergent.

Toutefois, le contexte politique actuel incite à rester prudent. Tant que la Russie se comportera en acteur perçu comme menaçant et continuera d'instrumentaliser ses ressources pour faire plier l'Europe, il est clair que la convergence objective d'intérêts économiques sera de peu de poids face à l'absence de confiance politique. Il ne faudra pas hésiter à faire preuve d'une grande fermeté à l'égard de la Russie si celle-ci se montre menaçante ou cherche à déstabiliser certains de nos partenaires de l'Union européenne très dépendants du gaz et du pétrole russe (pays baltes, Slovaquie, Hongrie, République tchèque, Bulgarie, Roumanie en particulier).

C'est probablement à ces seules conditions qu'une négociation sérieuse pourra s'engager et un partenariat fécond se nouer.

3.7.5. **Le rôle des enceintes multilatérales**

Dans son action diplomatique, l'Europe devra aussi s'efforcer de choisir, au mieux de ses intérêts, les enceintes multilatérales qu'elle entend privilégier. Son attitude devra être dictée par l'influence dont elle dispose, ou pourra disposer à l'avenir, dans les différentes organisations multilatérales susceptibles d'être concernées.

Quatre enceintes méritent une attention toute particulière : le G8, l'OMC, l'OTAN et l'AIE.

- Le G8 est sans doute un lieu pertinent, dans la mesure où il permet des échanges de vues entre les pays industrialisés et la Russie. Cette enceinte a d'ailleurs mis en place, sous l'appellation E8, une concertation des énergéticiens de ses pays membres.
- L'OMC est un cadre qui a été insuffisamment privilégié dans le passé et qu'il faut s'efforcer de monter haut dans nos priorités. Une organisation qui se fixe pour objectif la libéralisation des échanges devait constituer un lieu naturel de discussion pour un secteur où mesures protectionnistes et discriminations se multiplient. Demander à l'OMC d'intégrer l'énergie dans ses politiques devrait donc figurer au nombre des priorités européennes. Ce faisant, l'Europe devrait solliciter aussi bien la protection des investissements, que la libéralisation des achats publics ou l'application du principe de non-discrimination dans les échanges. L'objectif est de faire progressivement en sorte que l'énergie devienne un marché ouvert à la concurrence sur tous ses

segments et d'utiliser les outils et procédures de l'OMC à l'encontre des pays qui se fermeraient aux investissements internationaux ou refuseraient la réciprocité dans les échanges (Amérique du Sud, Moyen-Orient, Russie, etc.)

- Certains pays membres de l'Union européenne, comme la Pologne, parlent de la nécessité de créer une «OTAN de l'énergie» pour faire face au problème d'indépendance énergétique de l'Europe. Dans le domaine de l'énergie et hors période de crise, l'OTAN est compétente pour la gestion des oléoducs vers les pays du centre de l'Europe au sein de l'organisation de gestion du réseau d'oléoducs OTAN en centre-Europe ou CEPMO dont sont membres sept pays, dont la France, l'Allemagne, le Royaume-Uni, les États-Unis et le Canada. Mais certains États veulent élargir cette compétence. La réflexion sur ce sujet répond à des préoccupations similaires à celles de l'Union européenne : garantir un bon approvisionnement des marchés par la création de réseaux et créer des partenariats privilégiés et sécurisés avec des pays producteurs. Certains pays membres de l'OTAN souhaitent que l'organisation soit le gardien de la sécurité énergétique du monde occidental ; ce qui impliquerait, par exemple, en cas de crise grave de sécurité dans un pays producteur, que l'organisation ait toute latitude pour intervenir. Cette vision n'est toutefois pas conforme à la lettre et à l'esprit du traité de Washington du 4 avril 1949. Un tel renforcement du rôle de l'OTAN en matière de sécurité énergétique permettrait peut-être d'assurer une meilleure coordination des stratégies européennes vis-à-vis des zones de production à problème, mais ce rôle confié à l'OTAN conduirait aussi à une extension

géographique et technique très large de ses compétences et, par voie de conséquence, donnerait un signal négatif au reste du monde et aux nouveaux consommateurs (comme la Chine) que le monde occidental est en train de « bunkériser » sa sécurité énergétique, même si ce qui pousse indirectement à de tels changements est effectivement l'association directe faite par de nombreux pays émergents entre sécurité énergétique et défense. Dans un tel cadre, il est clair que la marge de manœuvre de l'Union européenne serait des plus réduites, compte tenu de l'influence dominante dont disposent les États-Unis dans cette enceinte.

- L'AIE est un cadre que les pays européens connaissent bien, pour avoir participé à sa création. Ils s'efforcent de s'en servir au mieux de leurs intérêts, pour gérer les stocks pétroliers ou réfléchir aux scénarios de production et de consommation énergétique. L'AIE pourra conserver ce rôle privilégié, pour peu qu'on parvienne à articuler convenablement les compétences européennes émergentes, celles des États persistantes et celles de l'Agence, au mieux des intérêts respectifs.

Enfin, il sera indispensable pour l'Union européenne de préparer l'après - Kyoto, soit la période 2012 -2050. Il s'agira d'une préparation à la fois conceptuelle (quels seront les niveaux de contraintes que les pays européens seront prêts à accepter sur le long terme) et diplomatique pour faire en sorte que l'ensemble des pays industrialisés acceptent des efforts de même ampleur et que les pays émergents les rejoignent rapidement dans cette action.

3.8. EN CONCLUSION, FIXER UNE FEUILLE DE ROUTE À L'EUROPE ET À LA FRANCE, EN MATIÈRE DE POLITIQUE DE L'ÉNERGIE

Une politique européenne de l'énergie peut contribuer à relancer la construction européenne à travers une action précise et bien comprise des citoyens. C'est du reste ce type de stratégie qui a régulièrement fonctionné pour faire avancer l'Union. Mais les blocages politiques seront forts, tant au niveau des institutions communautaires que des États. Il est d'autant plus urgent de donner à l'Europe une feuille de route comportant les sept priorités d'action précédemment mentionnées et s'articulant autour des propositions concrètes figurant dans ce rapport.

Dans ce mouvement, notre pays doit jouer un rôle moteur, ce qui suppose d'accepter les contraintes liées à un comportement exemplaire. Jouer un rôle moteur signifie non seulement se faire le promoteur des idées figurant dans son mémorandum de janvier 2006, mais chercher à bâtir, à force de contacts et d'efforts de persuasion, « les pactes de convergence » mentionnés au point 3.2. Accepter les contraintes de l'exemplarité, c'est aussi accompagner sans réticences le mouvement de libéralisation, s'abstenir d'adopter des mécanismes incompatibles avec les règles européennes (tels que les tarifs réglementés *ad vitam aeternam*), cesser de vouloir affaiblir le régulateur national et lui restituer la plénitude de ses prérogatives et de ses moyens d'action. C'est, *in fine*, rompre avec les manifestations de protectionnisme.

QUELLE POLITIQUE DE L'ÉNERGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

REMERCIEMENTS

L'Institut Montaigne tient à remercier tout particulièrement les membres du groupe de travail qui ont œuvré à la mise au point de ce rapport, ainsi que les personnalités qui ont accepté d'être auditionnées.

Composition du groupe « Questions européennes » - politique de l'énergie

Président

- **Jean-Paul Tran Thiet**

Rapporteur

- **Vincent Jaunet**

Membres du groupe

- **Laurent Catenos**
- **Dominique Chauvin**
- **Fabien Choné**
- **Michel Derdevet**
- **Albert Diena**
- **Éric Dyèvre**
- **Thierry Grimaux**
- **Didier Houssin**
- **Cédric de Lestrangé**
- **Christophe-Alexandre Paillard**
- **François-Xavier Priollaude**
- **Laetitia Puyfaucher**
- **Philippe Rincazaux**
- **François Scheer**
- **Didier Sire**
- **Henri Tcheng**

N.B. : tous les membres du groupe ont siégé à titre personnel et les opinions ou propositions qu'ils ont émises n'engagent nullement les structures auxquelles ils peuvent appartenir.

Les personnes auditionnées

- **Fabrizio Barbaso**,
Directeur général adjoint, Commission européenne
- **Pierre Boissieu**,
Secrétaire général adjoint, Conseil de l'Union européenne
- **Jean-Paul Bouttes**,
Directeur de la prospective et des relations internationales,
EDF
- **Alain Bucaille**,
Directeur de la recherche et de l'innovation, Areva
- **Fadhil J. Chalabi**,
Directeur exécutif, Centre for Global Energy Studies
- **Francis Delon**,
Secrétaire général de la Défense nationale (SGDN)
- **Nicole Fontaine**,
Député européen
- **Jean-Jacques Guillet**,
Député des Hauts-de-Seine
- **Christopher Jones**,
Chef adjoint du Cabinet de M. Piebalgs, membre de la
Commission européenne en charge de l'énergie

- **Dominique Maillard,**
Directeur général de l'énergie et des matières premières,
Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie
- **André Merlin,**
Président du directoire, RTE
- **Pierre Radanne,**
Ancien président de l'ADEME, expert indépendant
- **Paul Quilès,**
Député du Tarn
- **Pierre Sellal,**
Ambassadeur, représentant permanent de la France auprès
des Communautés européennes

L'Institut Montaigne tient à signaler que les propos tenus dans le présent rapport sont le fruit d'un travail collectif. Ils n'engagent donc en aucun cas les participants au groupe de travail, ni à titre individuel, ni à titre professionnel.

QUELLE POLITIQUE DE L'ÉNERGIE POUR L'UNION EUROPÉENNE ?

LES PUBLICATIONS DE L'INSTITUT MONTAIGNE

- Sortir de l'immobilité sociale à la française
Anna Stellingner
(novembre 2006)
- Avoir des leaders dans la compétition universitaire mondiale
(octobre 2006)
- Comment sauver la presse quotidienne d'information
(août 2006)
- Pourquoi nos PME ne grandissent pas
Anne Dumas
(juillet 2006)
- Mondialisation : réconcilier la France avec la compétitivité
(juin 2006)
- TVA, CSG, IR, cotisations...
Comment financer la protection sociale
Jacques Bichot
(mai 2006)
- Pauvreté, exclusion : ce que peut faire l'entreprise
(février 2006)
- Ouvrir les grandes écoles à la diversité
(janvier 2006)
- Immobilier de l'État : quoi vendre, pourquoi, comment
(décembre 2005)
- 15 pistes (parmi d'autres...) pour moderniser la sphère
publique
(novembre 2005)
- Ambition pour l'agriculture, libertés pour les agriculteurs
(juillet 2005)
- Hôpital : le modèle invisible
Denise Silber
(juin 2005)

- Un Contrôleur général pour les Finances publiques
(février 2005)
- Mondialisation et dépossession démocratique :
le syndrome du gyroscope
Luc Ferry
(décembre 2004)
- Cinq ans après Lisbonne :
comment rendre l'Europe compétitive
(novembre 2004)
- Ni quotas, ni indifférence : l'entreprise et l'égalité positive
Laurent Blivet
(octobre 2004)
- Pour la Justice
(septembre 2004)
- Régulation : ce que Bruxelles doit *vraiment* faire
(juin 2004)
- Couverture santé solidaire
(mai 2004)
- Engagement individuel et bien public
(avril 2004)
- Les oubliés de l'égalité des chances
(janvier 2004 - réédition septembre 2005)
- L'hôpital réinventé
(janvier 2004)
- Vers un impôt européen ?
(octobre 2003)
- Compétitivité et vieillissement
(septembre 2003)
- De « la formation tout au long de la vie » à l'employabilité
(septembre 2003)
- Mieux gouverner l'entreprise
(mars 2003)

- L'Europe présence (tomes 1 & 2)
(janvier 2003)
- 25 propositions pour développer les fondations en France
(novembre 2002)
- Vers une assurance maladie universelle ?
(octobre 2002)
- Comment améliorer le travail parlementaire
(octobre 2002 - épuisé)
- L'articulation recherche-innovation
(septembre 2002)
- Le modèle sportif français : mutation ou crise ?
(juillet 2002 - épuisé)
- La sécurité extérieure de la France
face aux nouveaux risques stratégiques
(mai 2002)
- L'Homme et le climat
(mars 2002)
- Management public & tolérance zéro
(novembre 2001)
- Enseignement supérieur :
aborder la compétition mondiale à armes égales ?
(novembre 2001 - épuisé)
- Vers des établissements scolaires autonomes
(novembre 2001 - épuisé)

Les publications peuvent être obtenues auprès
du secrétariat de l'Institut (Tél. : 01 58 18 39 29)
et sont également téléchargeables sur le site internet :

www.institutmontaigne.org

INSTITUT MONTAIGNE



Suez
Dexia
bioMérieux
The Boston Consulting Group
Axa
H. de Clermont-Tonnerre - ERSA
Carrefour
Areva
Renault sas
Rallye - Casino
AGF
Servier Monde
Groupama
Bouygues
BNP Paribas
Urbania & Adyal
Ernst & Young
Bolloré
SNCF Groupe
Aegis Media France
McKinsey & Company
Lazard Frères
CS Communication & Systèmes
J Walter Thompson
A.T. Kearney
Accenture
EADS
Pierre & Vacances
LVMH - Moët-Hennessy - Louis Vuitton
Schneider Electric
Experian
Serono
Caisse des Dépôts
APC - Affaires Publiques Consultants
Groupe Dassault
Amgen
IDI
Eurazeo

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

INSTITUT MONTAIGNE



Pfizer
RTE Réseau de Transport d'Electricité
HSBC France
Tecnec Participations
CNP Assurances
HDF
GL Trade
PricewaterhouseCoopers
Rothschild & Cie
Sodexo
VINCI
JeantetAssociés
BearingPoint
Veolia Environnement
Janssen-Cilag, groupe Johnson & Johnson
Capgemini
GE Money Bank
Adom
Microsoft
Vivendi
Média-Participations
Euronext
KPMG S.A.
sia conseil
Tilder
M6
Wendel Investissement
Total
Hameur
3i France
august & debouzy avocats
JT International
Facom
Mercer
WordAppeal
Ricol, Lasteyrie et Associés

SOUTIENNENT L'INSTITUT MONTAIGNE

Imprimé en France
Dépôt légal : mars 2007
ISBN : 1771-6764
Achevé d'imprimer en mars 2007

INSTITUT MONTAIGNE



COMITÉ DIRECTEUR

Claude Bébéar Président

Henri Lachmann Vice-président et trésorier

Philippe Manière Directeur général

Nicolas Baverez Économiste, avocat

Jacques Bentz Président de Tecnet Participations

Guy Carcassonne Professeur de droit public à l'Université Paris X-Nanterre

Christian Forestier Président du Haut Conseil d'évaluation de l'école

Marie-Anne Frison-Roche Professeur de droit à l'Institut d'Études Politiques de Paris

Ana Palacio VP principale et conseiller juridique du groupe de la Banque mondiale

Ezra Suleiman Professeur de science politique à l'Université de Princeton

Jean-Paul Tran Thiet Avocat associé de CMS Bureau Francis Lefebvre

Philippe Wahl Directeur général de Royal Bank of Scotland Paris

PRÉSIDENT D'HONNEUR

Bernard de La Rochefoucauld Fondateur de l'Institut La Boétie

CONSEIL D'ORIENTATION

Olivier Blanchard Professeur d'économie au MIT

Jean-Pierre Boisivon Délégué général de l'Institut de l'Entreprise

Laurent Cohen-Tanugi Avocat international

François Ewald Chercheur, universitaire

Michel Godet Professeur au CNAM

Henri Hude Philosophe, universitaire

Erik Izraelewicz Directeur adjoint de la rédaction, *Les Echos*

Jean-Hervé Lorenzi Économiste, universitaire

Elisabeth Lulin Présidente de Paradigmes et caetera

Yves Mény Politologue, directeur de l'Institut Universitaire Européen de Florence

Sophie Pedder Chef du bureau parisien, *The Economist*

Alain-Gérard Slama Journaliste, universitaire



Quelle politique de l'énergie pour l'Union européenne ?

« *L'accoutumance est une seconde nature, et non moins puissante* ». Cette phrase de Montaigne s'applique parfaitement à la dépendance énergétique croissante de l'Europe, à laquelle nous semblons nous résigner. Chacun s'accorde pour dire que l'énergie est une question cruciale - de compétitivité, mais aussi de mode de vie. Et pourtant, chaque Etat membre souhaite conserver dans cette matière un pouvoir de décision autonome, même si sa propre capacité d'action s'en trouve affaiblie.

Le présent rapport, fruit d'un an de réflexion de notre groupe de travail *Questions européennes*, entend, dans ce contexte, préciser pourquoi et comment l'Europe doit, sans attendre, se doter d'une politique commune de l'énergie. Sept priorités d'action sont proposées, assorties de propositions concrètes.