

PROJET  
« LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE À L'ÉPREUVE »



# LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE : DE L'INDÉPENDANCE À L'INTERDÉPENDANCE

Sami Andoura

*Préface de Jacques Delors*

ÉTUDES & RAPPORTS  JUILLET 2013  
99

PROJET « LA SOLIDARITÉ EUROPÉENNE À L'ÉPREUVE »

# LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE : DE L'INDÉPENDANCE À L'INTERDÉPENDANCE

Sami Andoura

*Préface de Jacques Delors*

## TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE	7
RÉSUMÉ	10
INTRODUCTION	
QUEL CONTENU POUR LA CLAUSE DE SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE ?	20
Innovations juridiques et politiques de la solidarité énergétique en Europe	20
Retour de la primauté de l'indépendance énergétique nationale et de l'unilatéralisme	22
Hétérogénéité des positions nationales au sein de l'UE	23
La solidarité énergétique en question	23
<b>1. Genèse de la solidarité énergétique en Europe : de Schuman à Lisbonne</b>	<b>25</b>
1.1. Solidarité à l'origine : Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)	25
1.2. Souveraineté nationale et gouvernance énergétique européenne : interaction difficile	26
1.3. Processus de libéralisation et d'intégration : pierre angulaire de la politique énergétique européenne	28
1.4. La nouvelle politique énergétique européenne : solidarité dans le paquet énergie-climat	30
1.5. Clause de solidarité énergétique : innovation du traité de Lisbonne	33

1.6. Positions hétérogènes : États membres, institutions européennes, opérateurs industriels et consommateurs	35
<b>2. La solidarité face aux crises : sécurité d'approvisionnement interne</b>	<b>38</b>
2.1. Crises pour l'approvisionnement en gaz russe : élément déclencheur	38
2.2. Prévention et gestion des crises dans le domaine du gaz : solidarité en fait et en droit	42
2.3. Solidarité et marché intérieur : infrastructures d'interconnexion	45
2.3.1. Intégration des marchés énergétiques comme vecteur essentiel de solidarité	45
2.3.2. Corridors et infrastructures énergétiques manquantes	46
2.4. Sécurité d'approvisionnement en électricité : maillon faible	51
2.5. Finalisation du marché intérieur du gaz : disparités tarifaires	55
2.6. Respect de l'acquis communautaire par les accords externes : cohérence indispensable	57
<b>3. La solidarité à l'extérieur de l'UE : diversification et partenariats</b>	<b>59</b>
3.1. Contextes énergétiques global et européen incertains	59
3.2. Le rôle du gaz dans les mixes énergétiques en Europe : transitions et incertitudes	61
3.3. Diversification des sources : stratégie européenne	67
3.4. Transparence des accords intergouvernementaux : confiance mutuelle	71

3.5. Partenariats autour de l'énergie : approche stratégique et accords-cadres	73
3.6. Solidarité avec les pays voisins de l'UE : projets énergétiques concrets de co-développement	75
3.7. Capacités d'approvisionnement en gaz : une démarche collective	77
<b>4. Solidarité, transition énergétique et optimisation des ressources au sein de l'UE</b>	<b>80</b>
4.1. Solidarité dans les choix nationaux : assurer la complémentarité	80
4.2. Illustration d'un projet européen de solidarité : éolien offshore en mer du Nord	82
<b>5. Solidarité financière et investissements dans les projets d'intérêt européen</b>	<b>88</b>
5.1. Financement des infrastructures de réseaux : montée en puissance des instruments européens	89
5.2. Utilisation des fonds structurels dans le domaine énergétique : solidarité entre régions	92
<b>6. Solidarité pour l'accès de tous à l'énergie et lutte contre la précarité énergétique</b>	<b>94</b>
6.1. Précarité énergétique : phénomène croissant en Europe encore mal régulé	94
6.2. Besoin d'action : nouvelle impulsion politique européenne	95

**CONCLUSION**

VERS UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE FONDÉE SUR LA COMPÉTITION,  
LA COOPÉRATION ET LA SOLIDARITÉ **98**

Montée en puissance progressive mais réelle de la solidarité énergétique en Europe **98**

Éléments manquants pour une solidarité énergétique en Europe **99**

Une réflexion à poursuivre **102**

La compétition, la coopération et la solidarité **104**

LISTE DES GRAPHIQUES, TABLEAUX ET ENCADRÉS **107**

BIBLIOGRAPHIE **109**

SUR LES MÊMES THÈMES... **117**

AUTEUR **119**

*L'auteur remercie vivement les personnalités suivantes pour leurs commentaires et suggestions très utiles : Yves Bertoncini, Anthony Dawes, Jacques Delors, Michel Derdevet, Daniel Dobbeni, Claude Mandil, Denis Simonneau, Olivier Silla et Jean-Arnold Vinois.*

## PRÉFACE

*de Jacques Delors*

L'Union européenne est une construction politique qui doit être porteuse de projets positifs pour ses citoyens. Alors que la crise de la zone euro focalise toute l'attention, l'UE a besoin d'un agenda positif au niveau de l'Europe toute entière et tourné vers un monde extérieur en pleine mutation. En mai 2014 auront lieu les élections européennes, pour lesquelles l'UE devra être capable de mettre en avant cet « agenda positif » se fondant sur quelques projets et politiques concrets. La Communauté européenne de l'énergie que nous proposons en fait partie.

Les profonds changements qui affectent le secteur de l'énergie européen en pleine transition - sa structure et sa compétitivité, ainsi que les exigences du développement durable et de l'environnement sont porteurs d'un véritable projet européen de politique énergétique. Ce défi majeur requiert un vaste changement de société dans nos modes de production, de transport et de consommation d'énergie. Ce projet a le mérite d'avoir une portée concrète pour les citoyens et les consommateurs, compte tenu de l'acuité persistante des problèmes sociaux et de précarité liés à l'accès de tous à une énergie stable et abordable. Sa réussite implique d'y associer pleinement l'ensemble des forces vives de la société civile en Europe.

Des avancées significatives ont été réalisées depuis 2007 dans la direction d'une politique énergétique européenne. Mais ces progrès ne doivent pas nous faire oublier les risques contenus dans les tendances actuelles inquiétantes d'un retour en force des nationalismes énergétiques en Europe, que ce soit dans le cadre des transitions énergétiques nationales qui s'entrechoquent, ou encore d'approches unilatérales autour du développement des énergies renouvelables et de la sécurité d'approvisionnement électrique. Ces choix politiques nationaux ignorent l'interdépendance réelle déjà existante avec les pays voisins, non consultés, et déstabilisent le système énergétique européen dans son

ensemble, conduisant parfois à des investissements superflus et coûteux pour les citoyens.

Dans ce contexte, une Communauté européenne de l'énergie doit se construire sur des avancées communes et concrètes autour des trois dimensions majeures au fondement de l'Acte unique européen ayant mené au marché unique, que sont la compétition entre opérateurs industriels qui stimule, la coopération entre États qui renforce, et la solidarité européenne entre tous qui unit.

S'agissant de *la compétition qui stimule* : c'est en finalisant l'intégration d'un marché intérieur de l'énergie compétitif et intégré de dimension européenne que les opérateurs énergétiques industriels pourront être compétitifs à l'échelle européenne et internationale, et que les ressources énergétiques pourront être optimisées au mieux au sein de l'UE.

S'agissant de *la coopération qui renforce* : la coopération entre les divers acteurs nationaux responsables doit devenir inévitable et structurée en s'appuyant sur les forces et faiblesses de chacun. La coopération politique, économique et structurelle entre États voisins, chaînon manquant de la politique actuelle, aurait pour pierre angulaire les infrastructures énergétiques sur une base régionale (transport, distribution, mais également leur planification commune), entendue dans le sens des États voisins au sein de l'UE. Si cette coopération réussit, beaucoup d'autres pourront suivre, que ce soit le financement conjoint d'infrastructures, des programmes ambitieux de R&D, etc.

Enfin, s'agissant de *la solidarité qui unit* : la sécurité d'approvisionnement nécessite une approche commune dans un esprit de solidarité autour de mécanismes internes collectifs de prévention et de gestion des crises d'approvisionnement dans les domaines du gaz et de l'électricité, mais aussi autour de la diversification des sources et ressources d'énergie. Cela est d'autant plus nécessaire lorsque certains États, caractérisés par une dépendance quasi-exclusive envers un fournisseur étranger, ne parviennent pas à diversifier leur mixe énergétique. Cela implique de pouvoir mettre en commun certaines capacités d'approvisionnement, ce qu'un marché interconnecté doit permettre, mais aussi de négocier au niveau de l'UE les accords-cadres nécessaires avec les pays fournisseurs et de transit. La réussite d'un tel projet illustrerait également une avancée majeure de la politique extérieure commune.

En 1951, six États européens décidaient de mettre leurs intérêts en commun dans deux secteurs clés de l'économie afin de créer une Communauté qui remplacerait le conflit par la coopération et l'animosité par la prospérité. L'énergie était l'un de ces secteurs et la solidarité l'un des ses fondements. Plus de soixante ans plus tard, l'énergie demeure certes une priorité politique et économique majeure, mais les règles communes qui doivent permettre de réaliser les objectifs de notre temps doivent être renforcées. Il nous appartient de les réinventer, ensemble, et à la hauteur des nouveaux défis que l'Europe doit affronter. Les formules vagues ou les proclamations sans lendemain ne suffiront pas si l'Europe veut que ses citoyens continuent de croire en son idéal. Les impératifs de solidarité énergétiques demeurent essentiels et doivent à ce titre inspirer les nécessaires changements de politique énergétique européenne à venir.

*Jacques Delors*  
*président fondateur de Notre Europe – Institut Jacques Delors,*  
*ancien ministre et ancien président de la Commission européenne (1985-1994)*

## RÉSUMÉ

### Introduction - La solidarité énergétique en question

*Notre Europe - Institut Jacques Delors* poursuit une réflexion de fond sur l'avenir de la politique énergétique européenne, en développant la proposition mise en avant par Jacques Delors d'une « **Communauté européenne de l'énergie** ». Celle-ci a le mérite d'avoir ouvert un débat d'envergure européenne engagé avec les divers acteurs impliqués : publics, privés, associatifs, locaux, nationaux et européens.

La **solidarité y tient une place de premier plan** et pourrait à terme être l'un des moteurs du développement d'une politique européenne de l'énergie. En effet, qu'est-ce qu'une fédération d'États nations si ce n'est un lieu de solidarité ?

Tout en restant réaliste sur ce qu'il est possible dans le cadre existant, cette Étude poursuit trois objectifs :

- **replacer l'enjeu de solidarité énergétique dans son contexte historique** européen et évaluer la portée de la « clause de solidarité » insérée dans le traité de Lisbonne à l'échelle de l'Europe de l'énergie en analysant sa mise en œuvre dans le cadre existant ;
- **mettre en perspective quelques domaines d'action clés**, pour lesquels divers mécanismes inscrivent la solidarité dans les fondements de la nouvelle politique énergétique européenne et enrichissent son fonctionnement ;
- **proposer quelques pistes ambitieuses et prospectives** pour que les Européens renforcent leur capacité d'action collective en mutualisant davantage leurs forces et leurs faiblesses dans les cinq domaines suivants : la solidarité face aux crises et la sécurité d'approvisionnement interne ; la solidarité à l'extérieur des frontières de l'UE (diversification et partenariats) ; la solidarité dans l'optimisation des ressources énergétiques au

sein de l'UE ; la solidarité financière ; et la solidarité pour l'accès de tous à l'énergie.

## 1. Le retour de la primauté de l'indépendance énergétique nationale et de l'unilatéralisme va à l'encontre de la solidarité énergétique européenne

L'Europe de l'énergie *post* Fukushima est marquée par **un retour de la primauté de l'indépendance énergétique nationale**, voire même d'un certain protectionnisme. Le contexte énergétique européen récent est le théâtre de prises de décisions unilatérales autour de certaines dimensions stratégiques des politiques énergétiques nationales. Ces décisions nationales sont prises sans concertation avec les autres États membres, alors qu'elles **ont déjà un impact inévitable et déstabilisateur sur les politiques et réseaux énergétiques voisins**.

Cela concerne principalement les domaines de politique énergétique suivants et les choix relatifs aux transitions énergétiques nationales qui s'entrechoquent en Europe, au mixte énergétique, au développement anarchique des énergies renouvelables et à l'asymétrie des réseaux d'infrastructures de transport, et/ou à la sécurité d'approvisionnement, surtout dans le domaine de l'électricité.

Ce phénomène trouve aussi sa place au sein même du marché intérieur du gaz et de l'électricité, qui peine à être achevé pour ces raisons. On assiste également à une lutte pour l'accès aux ressources énergétiques en dehors des frontières de l'UE, dans laquelle les 28 États membres sont engagés, sans nécessairement coopérer, voire même au risque de s'affronter dans le cadre du développement de nouveaux corridors énergétiques gaziers.

À la lumière de ces derniers développements, il est difficile d'évaluer dans quelle mesure les États membres de l'UE sont actuellement prêts à continuer de progresser ensemble et à **s'affranchir de la notion d'indépendance énergétique nationale pour assumer véritablement leur interdépendance de fait**.

La recherche actuelle d'une indépendance énergétique nationale n'est en rien garante de la sécurité énergétique et va directement à l'encontre des bénéfices

attendus du marché intérieur en termes de solidarité et de sécurité d'approvisionnement : presque toutes les ruptures d'approvisionnement récentes dans le monde ont une origine domestique.

Ces enjeux essentiels rendent d'autant plus nécessaire une approche collective fondée sur l'interdépendance et la solidarité. S'interroger sur ce que la solidarité énergétique européenne signifie aujourd'hui est un devoir qui ne doit souffrir aucun retard.

## 2. La montée en puissance progressive mais réelle de la solidarité énergétique en Europe s'appuie sur des innovations juridiques et politiques

Dans le contexte énergétique européen marqué de tous temps par la souveraineté et l'indépendance nationales, la solidarité de fait est malgré tout devenue **une réalité tangible** de la politique énergétique européenne en cours de développement. Élevée au rang de principe fondamental dans les traités européens, on assiste depuis quelques années à une **montée en puissance** du principe de solidarité dans l'élaboration de la nouvelle politique énergétique européenne.

**Sur le plan juridique**, la solidarité est aujourd'hui explicitement gravée dans le marbre à l'article 194 du traité de Lisbonne, selon lequel la politique énergétique européenne doit être réalisée dans un esprit de solidarité entre États membres.

**Au niveau politique**, si aucune définition précise de ce principe n'a été offerte par le traité, son efficacité pratique tout comme son envergure politique ont été testées à plusieurs reprises.

Année après année, les Européens doivent faire face au risque de vivre de nouvelles **crises et ruptures d'approvisionnement**, aussi bien dans les domaines du gaz que de l'électricité, testant à chaque fois la solidarité existant au sein de l'UE et la solidité du système dans son ensemble.

Il aura fallu à chaque fois **nombre de menaces, de crises et d'échecs**, et notamment des crises du gaz entre la Russie et l'Ukraine, pour que l'UE et ses

États membres avancent de façon **concrète et pragmatique** sur le chemin de la solidarité énergétique.

L'UE a pris une **série d'initiatives** dans certains domaines clés tels que :

- **Sécurité d'approvisionnement interne dans le secteur du gaz** : l'UE a par exemple instauré un nouveau mécanisme européen pour organiser de façon cohérente une **meilleure prévision et coordination des risques et crises liées à l'approvisionnement en gaz** à l'échelle de l'UE, et assurer une solidarité et une assistance mutuelle efficaces. Il s'agit jusqu'à présent de l'une des concrétisations majeures de la solidarité énergétique en Europe dont la meilleure illustration est l'application du principe des flux rebours d'ouest en est sur les gazoducs existants, y compris jusqu'en Ukraine.
- **Intégration des réseaux énergétiques nationaux** au sein d'un marché européen de l'énergie au moyen d'infrastructures d'interconnexions : l'UE a également été capable de **promouvoir des projets d'infrastructures énergétiques d'intérêt européen**, ainsi que leur financement, en adoptant un nouveau Règlement relatif aux infrastructures énergétiques européennes et le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2014-2020 après l'expérience du Plan européen de relance par l'énergie adopté en 2010 avec 4 milliards d'euros.
- **Diversification des sources et ressources pour l'approvisionnement** énergétique de l'Europe : une initiative européenne a été le soutien apporté au « **Corridor sud** » afin de diversifier les sources de l'approvisionnement en gaz en tant que projet d'intérêt européen et en engageant sa capacité effective à développer celui-ci.
- La reconnaissance de la dimension européenne des infrastructures gazières et électriques par l'octroi de **mandats de négociation par les États membres à la Commission européenne** pour la réalisation du gazoduc transcaspien reliant le Turkménistan et l'Azerbaïdjan et pour l'intégration du réseau électrique balte au réseau européen avec la Russie et la Biélorussie. Ce sont les premiers exemples d'une négociation spécifique au domaine de l'énergie menée au nom de l'Union européenne avec des pays tiers.

Les **institutions européennes** se réfèrent enfin de plus en plus souvent à la solidarité énergétique dans les nombreuses stratégies et communications adoptées.

La solidarité énergétique repose enfin de façon essentielle sur des **mécanismes de marché**. C'est le plus souvent le marché, encadré par certaines règles européennes, qui permet de garantir un approvisionnement sûr afin de prévenir et gérer les crises ponctuelles, créant ainsi une solidarité de fait. Ce sont **les opérateurs privés et l'industrie énergétique qui jouent un rôle majeur** dans la mise en œuvre de cette solidarité énergétique, en s'impliquant également dans les questions liées à l'approvisionnement énergétique au sein de l'UE et ses États membres, aussi bien en amont, dans la mise en place des infrastructures nécessaires et leur financement, qu'en aval, lors de la gestion des flux en cas de crises d'approvisionnement.

### 3. Éléments manquants pour une solidarité énergétique en Europe

Alors que ces divers progrès sont salutaires et bienvenus, force est de reconnaître qu'il s'agit jusqu'à présent d'autant d'**initiatives ponctuelles** qui, additionnées ne peuvent encore être assimilées à une stratégie globale. La solidarité énergétique en tant que telle n'a encore fait l'objet d'**aucune définition commune** au niveau européen. La solidarité énergétique demeure majoritairement identifiée à la question des infrastructures énergétiques et est encore souvent **abordée accessoirement** par rapport aux règles générales et déclinée au niveau technique. Il existe par ailleurs encore **certaines lacunes** non négligeables au sein de la politique énergétique européenne en terme de solidarité, et notamment dans les domaines suivants :

- **La sécurité d'approvisionnement électrique demeure le maillon faible** du système énergétique européen. Or, bien que les opérateurs eux-mêmes aient pris conscience des enjeux en présence, notamment après la *blackout* historique de novembre 2006 et la situation limite de février 2012, une approche outrancièrement nationale empêche encore aujourd'hui la mise en place de règles communes permettant une véritable approche collective pouvant s'appuyer sur les atouts du marché européen. La confiance mutuelle nécessaire à une approche commune n'est pas encore suffisante et les mentalités évoluent peu dans ce domaine. Une **nouvelle réglementation** pour la sécurité d'approvisionnement électrique devrait être

élaborée et se fonder sur les principes généraux et composantes majeures de la réglementation déjà mise en place dans le domaine du gaz, tout en tenant compte des spécificités de l'électricité.

- **On ne trouve pas encore suffisamment le principe de solidarité dans les instruments énergétiques bi- ou multilatéraux conclus avec les pays fournisseurs et/ou de transit.** Parler d'une seule voix et faire prévaloir ses intérêts vis-à-vis de ses partenaires extérieurs, pays producteurs ou de transit et autres entités commerciales devrait impliquer, quand le besoin se présente, et au nom de l'intérêt commun et de la solidarité au sein de l'UE, que cette dernière négocie directement avec les pays fournisseurs et de transit les **accords-cadres nécessaires** fixant les conditions de l'approvisionnement énergétique vers les marchés européens, tout en laissant aux entreprises le soin de négocier et de conclure les contrats finaux sur les prix et les volumes avec les fournisseurs. De même, les coopérations nouées par les États membres séparément avec des pays tiers apparaissent comme sous-optimales dans le contexte actuel. Une attention particulière de l'UE devrait être donnée au voisinage de l'UE, aussi bien au Sud qu'à l'Est.
- **La solidarité économique et financière pour l'impulsion nécessaire aux grands projets d'infrastructure d'intérêt européen demeure limitée.** S'agissant de projets situés à l'extérieur de l'UE ou encore dans les mers de l'UE (éolien offshore), qui ont une importance considérable pour plusieurs États membres en même temps, l'UE se heurte encore aux approches nationales classiques encore poursuivies. Dans ce contexte, la question majeure de leur financement et de la répartition des coûts et bénéfices entre États impliqués demeure souvent sans réponse appropriée. L'UE doit continuer de développer les instruments économiques et financiers innovants et nécessaires. Le Mécanisme d'interconnexion européenne récemment agréé devrait y contribuer. L'utilisation des fonds structurels dans ce domaine est également à prendre en compte.
- **La précarité énergétique est un phénomène croissant au sein même de l'UE.** On peut regretter que la définition même des contours de cette problématique demeure encore floue, mais aussi que les moyens mis en œuvre à l'échelle nationale et européenne ne soient pas toujours à la hauteur des enjeux en présence. Au titre de la solidarité interpersonnelle au sein de l'UE, sortir les dizaines de millions de personnes concernées de la précarité énergétique devrait être un objectif majeur pour les Européens

et figurer à ce titre parmi les priorités de politiques publiques dans le domaine de l'énergie. Allant au-delà du principe parfois étroit de subsidiarité généralement invoqué dans ce domaine et de la simple dissémination des bonnes pratiques qui donne bonne conscience, et dans un réel souci citoyen, l'UE devrait formuler une définition ambitieuse et opérationnelle de ce qu'est la précarité énergétique et de ce que devrait couvrir la lutte contre ce phénomène au moyen de propositions fortes.

#### 4. Obstacles à la solidarité énergétique européenne

Il existe encore de **nombreux facteurs politiques, économiques et sociétaux qui rendent difficile une approche européenne véritablement partagée et collective** des multiples enjeux de solidarité énergétique. Le premier découle de l'hétérogénéité accrue, particulièrement depuis 2004, de l'Union en tant que communauté de nations, qui accentue la tendance à voir chacun privilégier sa propre définition de ce que devrait être ou pas la solidarité en Europe.

La diversité des cultures, histoires et politiques énergétiques des divers États membre européens ainsi que des réalités géopolitiques, techniques, industrielles ou technologiques différentes ont pour conséquence des **attitudes et attentes encore souvent contradictoires** qui animent tant les gouvernements que les peuples.

Chacun a sa propre définition de la solidarité, qui s'appuie sur un référentiel national, rendant plus difficile la création d'un concept européen de solidarité, élaboré à partir d'éléments concrets qu'il conviendrait désormais d'articuler à l'échelle européenne. Peut-on parvenir à cette synthèse qui intégrerait la solidarité énergétique aussi bien en tant que lien de charité, que transferts financiers des plus « riches » aux plus « pauvres », que responsabilisation de certains « habiles profiteurs », que réciprocité, qu'assurance collective face aux risques, que mutualisation des forces et faiblesses sur la scène internationale, qu'approche sociale et interpersonnelle, etc. ? Une telle synthèse ne peut que se construire progressivement.

## 5. Piliers majeurs de la solidarité énergétique européenne à l'avenir

Il demeure opportun pour l'UE et ses États membres de continuer à réfléchir et débattre autour de cet enjeu de solidarité, et notamment de se poser la question de savoir s'il est préférable de **recentrer la solidarité** énergétique autour d'un ou deux objectif(s) prioritaire(s), ou au contraire de continuer à **projeter la solidarité énergétique sur un nombre croissant d'enjeux** énergétiques non moins essentiels.

La question se pose également de savoir quand l'UE va pouvoir **avancer de sa propre initiative en anticipant l'avenir**, et prendre des décisions dans le domaine de la politique énergétique européenne qui s'appuient sur un choix conscient et assumé du bienfait d'une approche collective et solidaire et reposant sur l'interdépendance de l'ensemble des États membres, dans un esprit de confiance mutuelle.

À cet égard, il nous paraît essentiel que la solidarité énergétique au sein de l'UE implique principalement et **systématiquement les cinq composantes majeures** suivantes :

- **La finalisation d'un marché intérieur du gaz et de l'électricité** qui crée une réelle solidarité de fait en permettant d'assurer la liquidité des flux énergétiques à travers toute l'Europe et permette que le gaz et l'électricité circulent librement en tous points.
- **La sécurité d'approvisionnement**, au moyen d'éléments physiques et de mécanismes efficaces d'assistance mutuelle, qui s'appuient aussi bien sur la nécessité d'intégrer davantage les divers réseaux énergétiques nationaux par le biais d'infrastructures d'interconnexion et d'assurer et optimiser la complémentarité des mixtes énergétiques nationaux voisins, que sur l'intelligence européenne du système, permettant de faire évoluer une solidarité de fait vers une solidarité active et consciente.
- La solidarité énergétique implique également, dans le cadre de la transition énergétique en Europe, d'**optimiser l'utilisation des ressources énergétiques** au sein de l'UE, notamment s'agissant du développement des énergies renouvelables et des infrastructures énergétiques indispensables, afin d'assurer une plus grande complémentarité entre les choix nationaux et de permettre que la diversité et la multiplicité des solutions nationales, avec leurs forces et faiblesses respectives, se combinent

intelligemment pour devenir une force cohérente et collective de la politique énergétique européenne.

- Une **volonté politique forte des États membres** s'appuyant sur une coopération approfondie au niveau européen dans divers domaines sensibles politiquement, aussi bien à l'intérieur de l'Union, avec la sécurité d'approvisionnement en gaz et en électricité fondée sur la discipline et la rigueur de l'acquis communautaire au sein du marché intérieur, que hors des frontières de l'UE, en recherchant les accords les plus favorables pour l'ensemble de l'Union et en conformité avec les règles européennes. La même volonté est requise pour le traitement cohérent et solidaire des questions relatives à la transition énergétique, aux financements, à l'accès de tous à l'énergie, etc.
- La prise en compte, au nom de la solidarité, des **divers niveaux de développement économique, social et de richesse de chaque État membre** et des difficultés techniques spécifiques que rencontre chacun d'eux, notamment dans le cadre du développement durable de l'UE et des objectifs énergétiques européens associés (20/20/20 en 2020).

Un nécessaire équilibre, subtil et complexe, entre ces cinq piliers majeurs sera à nouveau au centre des discussions qui vont animer, dans les prochains mois et années, l'UE et ses États membres dans le cadre de la révision/adaptation du système énergétique européen *post* 2020 i.e. 2030. L'intelligence accrue du système énergétique de demain devrait faciliter la recherche et l'accomplissement de cet équilibre.

## 6. Une réflexion à poursuivre fondée sur la compétition, la coopération et la solidarité

Il faut enfin clairement rappeler que **la politique énergétique européenne ne se limite pas à la question de la solidarité**. La politique énergétique européenne, au même titre qu'une Communauté européenne de l'énergie, comporte trois composantes majeures : la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit. Son développement doit reposer sur ce « **triptyque** » essentiel qui constitue le fondement de la réussite dans la mise en œuvre d'un « grand » marché intérieur européen.

Au-delà de la solidarité, abordée de façon isolée dans cette Étude, les deux autres composantes en cause font déjà l'objet de nombreux développements dans le cadre de la politique énergétique existante, mais elles souffrent aussi de lacunes importantes qu'il convient de traiter également. Dans le domaine de la politique énergétique comme dans d'autres, il n'y aura pas de solution satisfaisante sans davantage de coopération franche et déterminée entre tous les États membres. **Notre Europe - Institut Jacques Delors poursuivra sa réflexion** et développera de nouvelles propositions autour de ces enjeux de compétition et de coopération.

### **Conclusion – Un agenda positif pour l'UE**

*Last but not least*, l'UE demeure avant tout une construction politique, qui doit être proche des besoins de ses citoyens. En mai 2014 auront lieu les élections européennes, pour lesquelles l'UE devra être capable de mettre en avant un « **agenda positif** » se fondant sur quelques projets et politiques concrets. **L'énergie en fait partie.**

Les formules vagues ou les proclamations sans lendemain ne suffiront pas, si l'Europe veut que ses citoyens continuent de croire en son bien-fondé. Il s'agira de répondre aux préoccupations des citoyens, qui appellent de leurs vœux un **projet politique commun dans le domaine de l'énergie qui réponde à leurs craintes, leurs attentes et leurs besoins.** La solidarité énergétique entre peuples, États, régions et opérateurs industriels en Europe est de nature à faciliter le relèvement de ce défi.

## INTRODUCTION

### QUEL CONTENU POUR LA CLAUSE DE SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE ?

**N**otre Europe - Institut Jacques Delors poursuit une réflexion de fond sur l'avenir de l'Europe et de la politique énergétique européenne, en développant la proposition mise en avant par Jacques Delors d'une « Communauté européenne de l'énergie ». La solidarité y tient une place de premier plan, et pourrait à terme être l'un des moteurs du développement d'une politique européenne de l'énergie. La solidarité énergétique européenne qui unit, au même titre que la compétition qui stimule et la coopération qui renforce, est une composante majeure de la Communauté européenne de l'énergie. Qu'est-ce qu'une communauté d'États nations si ce n'est un lieu de solidarité ? La question de la solidarité demeure aujourd'hui comme hier inséparable de celle de la conscience d'une communauté de destin.

### Innovations juridiques et politiques de la solidarité énergétique en Europe

Au cœur même de la construction européenne depuis ses origines, le principe fondateur qu'est la solidarité trouve un écho particulier dans de nombreuses politiques communes européennes, y compris dans le domaine de l'énergie. Néanmoins, en dépit des nombreuses réussites concrètes de l'Union européenne (UE) au fil du temps, telles que le grand marché commun, l'espace de libre circulation des personnes, l'Union économique et monétaire, et d'autres politiques communes dont la PAC, la cohésion économique, sociale et territoriale, ou encore l'adaptation au changement climatique, l'esprit de solidarité n'est pas nécessairement encore dominant dans tous les domaines au sein de l'UE, comme l'a encore rappelé la crise économique et financière dans laquelle elle est impliquée depuis plusieurs années.

Dans la même période, l'adaptation au changement climatique est l'un des domaines qui a justifié et illustre bien la mise en œuvre d'une solidarité

renforcée. C'est au titre de la solidarité que la lutte contre le changement climatique se fonde sur des engagements réciproques en vue de l'achèvement d'un but commun mais en même temps sur un partage du fardeau équitable entre les nations. Cela est d'autant plus vrai au sein de l'UE, dont le système réglementaire mis en place pour lutter contre le changement climatique tient compte directement du niveau de développement et des difficultés spécifiques dans ce domaine pour chaque État membre.

Dans le domaine spécifique lié à l'énergie, la solidarité a pris une nouvelle dimension tant juridique que politique. Sur le plan juridique, la solidarité est aujourd'hui explicitement gravée dans le marbre à l'article 194 du traité de Lisbonne. Le traité stipule que *« la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise quatre objectifs majeurs qui doivent être réalisés dans un esprit de solidarité entre États membres »*.

Au niveau politique, si aucune définition précise de ce principe n'a été offerte par le traité, son efficacité pratique tout comme son envergure politique ont été testées à plusieurs reprises, notamment par les fournisseurs russes et de transit ukrainiens depuis 2006. Année après année, les Européens doivent faire face au risque de vivre de nouvelles crises et ruptures d'approvisionnement, aussi bien dans les domaines du gaz que de l'électricité, testant à chaque fois la solidarité existant au sein de l'UE et la solidité du système dans son ensemble, et incitant l'UE et ses États membres à adopter des mécanismes adéquats de prévention et de gestion des ruptures d'approvisionnement.

L'absence de définition claire du principe de solidarité énergétique n'a pas empêché l'UE de prendre une série d'initiatives dans ce domaine, faisant avancer ce débat de façon concrète et pragmatique. L'évocation de ce principe de solidarité énergétique et sa mise en œuvre a notamment fait l'objet de plusieurs initiatives communautaires dans certains domaines clés tels que la sécurité d'approvisionnement, interne et externe, l'intégration des réseaux énergétiques nationaux au moyen d'infrastructures d'interconnexions, la diversification des sources d'approvisionnement énergétique, etc.

## **Retour de la primauté de l'indépendance énergétique nationale et de l'unilatéralisme**

Le contexte énergétique européen récent est marqué par un retour de la primauté de l'indépendance énergétique nationale, voire même d'un certain protectionnisme et de l'unilatéralisme. Cette tendance s'exprime de façon générale dans le cadre des diverses transitions énergétiques nationales, et notamment s'agissant des systèmes existants pour le développement des énergies renouvelables, mais également quant au développement des réseaux d'infrastructures de transport d'électricité et de gaz, dont les interconnexions transfrontalières.

Ce phénomène trouve aussi sa place au sein même du marché intérieur du gaz et de l'électricité, qui peine à se finaliser. La sécurité d'approvisionnement, surtout dans le domaine de l'électricité, fait aussi l'objet d'un retour en force d'une vision strictement nationale, et principalement s'agissant du développement de mécanismes de capacité, pouvant porter atteinte aux fondements mêmes du marché intérieur.

On assiste également à une lutte pour l'accès aux ressources énergétiques en dehors des frontières de l'UE, dans laquelle les 28 États membres sont engagés, sans nécessairement coopérer voire même au risque de s'affronter dans le cadre du développement de nouveaux corridors énergétiques gaziers.

L'Europe de l'énergie *post* Fukushima est aussi le théâtre de prises de décisions unilatérales autour de certaines dimensions stratégiques des politiques énergétiques nationales, dont les choix relatifs au mixe énergétique, sans concertation avec les pays voisins, alors que ces décisions auront un impact inévitable et déstabilisateur sur les politiques et réseaux énergétiques voisins.

À la lumière de ces derniers développements, il n'est pas clair dans quelle mesure l'Union européenne et ses États membres sont actuellement prêts à continuer de progresser ensemble et à faire un saut qualitatif en s'affranchissant de la notion d'indépendance énergétique nationale pour véritablement assumer leur interdépendance de fait. Or, l'indépendance énergétique nationale n'est en rien garante de la sécurité énergétique : presque toutes les ruptures d'approvisionnement récentes dans le monde ont une origine domestique.

Ces enjeux essentiels rendent d'autant plus nécessaire une approche collective fondée sur l'interdépendance et la solidarité.

## **Hétérogénéité des positions nationales au sein de l'UE**

On dénombre d'autres facteurs politiques et sociétaux qui rendent difficile une approche européenne véritablement partagée et collective des multiples enjeux de solidarité énergétique. Le premier découle de l'hétérogénéité accrue, particulièrement depuis 2004, de l'Union, en tant que communauté de nations, qui accentue la tendance à voir chacun privilégier sa propre définition de ce que devrait être ou pas la solidarité en Europe. La diversité des cultures, histoires et politiques énergétiques des divers États membres européens ainsi que des réalités géopolitiques, techniques, industrielles ou technologiques différentes ont pour conséquence des attitudes et attentes encore souvent contradictoires qui animent tant les gouvernements que les peuples.

Cette hétérogénéité apparente n'épuise cependant pas le sujet de la solidarité énergétique en Europe. Bien au contraire, s'interroger sur ce que cette notion clé signifie aujourd'hui garde toute sa pertinence. Dans tous les secteurs mentionnés, et pour lesquels planent encore des doutes importants, de nombreux progrès peuvent être réalisés afin que la gouvernance de la politique énergétique européenne donne sa pleine mesure, notamment au titre de la solidarité.

## **La solidarité énergétique en question**

Tout en restant réaliste sur ce qu'il est possible dans le cadre existant, et dans un climat politique et économique pour le moins tendu, cette Étude a pour objectif d'évaluer toute la portée de la clause de solidarité à l'échelle de l'Europe de l'énergie et de développer un ensemble de propositions ambitieuses et prospectives pour que les Européens renforcent leur capacité d'action collective dans ce domaine sensible en mutualisant davantage leurs forces et leurs faiblesses.

Cette Étude commence par replacer cet enjeu dans son contexte historique européen, pour ensuite offrir une lecture originale de la clause de solidarité contenue dans le traité de Lisbonne, et analyser sa mise en œuvre dans le cadre existant (*partie 1*). Elle analyse ensuite quelques domaines d'action clés,

en s'attachant à décrire les divers mécanismes qui inscrivent la solidarité dans les fondements de la nouvelle politique énergétique européenne et enrichissent son fonctionnement, mais également à proposer quelques pistes pour lesquelles la solidarité énergétique pourrait encore davantage être développée au sein de l'UE.

Il s'agit principalement de traiter les cinq domaines majeurs suivants : la solidarité face aux crises et la sécurité d'approvisionnement énergétique interne à l'UE (*partie 2*) ; la solidarité à l'extérieur des frontières de l'UE, principalement dans le cadre de la diversification des approvisionnements et des partenariats énergétiques (*partie 3*) ; la solidarité dans l'optimisation des ressources énergétiques au sein de l'UE (*partie 4*) ; la solidarité financière et les investissements dans les projets d'intérêt européen (*partie 5*) ; et enfin la solidarité pour l'accès de tous à l'énergie et la lutte contre la précarité énergétique (*partie 6*).

# 1. Genèse de la solidarité énergétique en Europe : de Schuman à Lisbonne

## 1.1. Solidarité à l'origine : Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA)

L'énergie était l'un des secteurs de l'intégration européenne à l'origine, au sein de la Communauté européenne du charbon et de l'acier de 1951 (CECA) puis du traité Euratom de 1957. Ces deux traités restent à ce jour uniques en leur genre dans la mesure où ils encadraient une politique commune dotée d'outils spécifiques à l'énergie et fondée sur la délégation de pouvoirs exclusifs à une autorité supranationale.

La solidarité y avait toute sa place, comme l'atteste notamment la déclaration Schuman du 9 mai 1950 selon laquelle « *L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait* », qui souligne bien la philosophie générale de ce projet sans commune mesure.

L'ensemble de la production de charbon et d'acier fut placée sous une Haute Autorité commune dans une organisation ouverte à la participation d'autres pays d'Europe. La mise en commun des moyens nationaux de production et la solidarité de production de charbon et d'acier ainsi nouée devaient assurer l'établissement de bases de développement économique communes.

Cette « solidarité de fait » apparaît également sous une forme « mutualiste » : elle s'exprime au travers d'un fonds CECA d'accompagnement social, destiné à soutenir les restructurations et à promouvoir le développement des zones touchées par des suppressions d'emploi. Ce sera l'ancêtre des fonds structurels, appelés à une forte expansion dans les années 90. En soulignant ces deux aspects de la solidarité pratiquée au sein de la CECA, on voit toute l'originalité de celle-ci, qui combine solidarité entre les nations et solidarité entre les personnes.

## 1.2. Souveraineté nationale et gouvernance énergétique européenne : interaction difficile

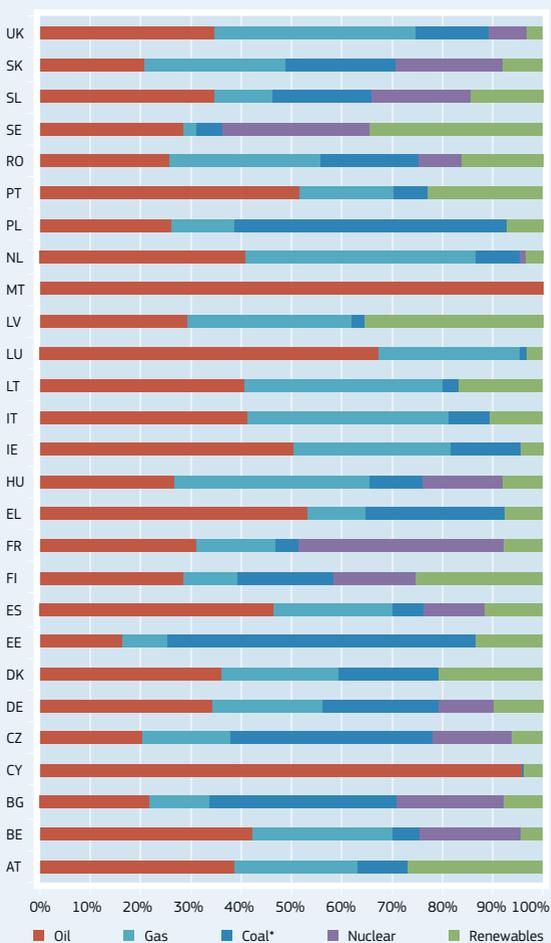
Les États membres se sont longtemps avérés incapables de concilier leurs intérêts divergents autour de la nécessité d'élaborer une politique énergétique commune. Ils ont le plus souvent privilégié la préférence nationale pour défendre leurs intérêts énergétiques et mettre en place les stratégies qu'ils estimaient adaptées pour les raisons principales suivantes : la primauté de la souveraineté nationale sur une approche collective, la diversité des cultures et des profils énergétiques nationaux, l'inégale répartition des ressources au sein de l'UE, la préférence pour la coopération internationale en dehors des structures de l'UE pour les aspects liés à la sécurité d'approvisionnement, et l'absence d'approche collective dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité commune.

Cette approche se reflète dans les traités européens qui prévoient depuis toujours que la législation de l'Union européenne ne pourra affecter le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique. Cette diversité se reflète également dans les différents mixes énergétiques nationaux, tel qu'illustré dans le graphique 1 ci-après.

**GRAPHIQUE 1** ➤ Diversité des mixes énergétiques dans 27 États membres de l'UE

**EU-27 Gross Inland Consumption / Energy Mix**

Energy Mix in Member States in 2010  
(Share as % of Energy Sources in Gross Inland Consumption)



\* Coal and Other Solid Fuels – Source: Eurostat, April 2012  
Methodology and Notes: See Appendix 6 – No 1

Source: European Commission, *EU energy in figures*, Statistical pocketbook, 2012.

De façon générale, bien que toute politique énergétique revête une dimension stratégique essentielle, la sécurité d'approvisionnement et les relations avec les fournisseurs étrangers ont été longtemps négligées au niveau communautaire et sont demeurées la seule prérogative des États membres. Face aux différentes crises énergétiques et chocs pétroliers successifs (1956, 1967, 1973, etc.) ayant exposé la vulnérabilité des pays européens importateurs d'énergie, les États membres ont longtemps privilégié une approche intergouvernementale en dehors des structures institutionnelles communautaires du traité CE, dans le cadre des organismes internationaux tels que l'Agence internationale de l'énergie (AIE), ou encore des relations bilatérales avec les gouvernements des pays fournisseurs de pétrole et de gaz (et leurs compagnies). À ce titre, le fait que l'UE n'ait pas été capable de développer une politique étrangère commune a renforcé cette tendance et demeure un obstacle pour la réalisation d'une politique globale de l'énergie. Et pourtant, l'exemple réussi de l'AIE dans le domaine de la sécurité pétrolière montre qu'il est possible de concilier souveraineté nationale et solidarité énergétique.

### **1.3. Processus de libéralisation et d'intégration : pierre angulaire de la politique énergétique européenne**

Au contraire des traités CECA et Euratom, le traité de Rome de 1957 et les autres traités successifs ne contiennent quant à eux pas de base juridique appropriée permettant d'aborder la question de l'énergie, ou d'en définir les objectifs, les engagements et les procédures spécifiques sous-jacents à l'action communautaire dans ce domaine. Des mesures relatives à l'énergie ont pu néanmoins être développées sur la base des dispositions générales du traité CE relatives au marché intérieur (articles du traité CE relatifs à l'harmonisation) et dans le respect du principe de subsidiarité, mais sans aborder les enjeux liés à la solidarité énergétique en tant que tels.

Dès lors, la politique énergétique européenne s'est longtemps concentrée presque exclusivement sur l'établissement d'un marché commun de l'énergie dans les domaines du gaz et de l'électricité et son processus corollaire de libéralisation. Les premières impulsions ont été développées au sein du Paquet Delors qui édictait un certain nombre de mesures à mettre en place pour l'achèvement du marché unique à l'horizon 1992.

Sous l'impulsion de la Commission européenne, l'Union européenne a développé sa politique énergétique en mettant l'accent sur la promotion du libre-échange et sur la concurrence dans un vaste marché européen, en partant du principe que l'achèvement d'un marché unique pour l'électricité et le gaz exercerait une pression à la baisse sur les prix et garantirait la sécurité d'approvisionnement en intégrant progressivement les différents marchés nationaux. Le principe de solidarité énergétique est à ce titre inhérent à la création du marché intérieur.

Fondée sur les concepts d'éligibilité et de progressivité, les vagues de libéralisation<sup>1</sup> se sont appuyées sur plusieurs paquets législatifs de directives et de règlements<sup>2</sup>. Cependant, l'ouverture globale du marché intérieur de l'énergie n'était encore en 2005, que de 66 % pour l'électricité et de 57 % pour le gaz. L'enquête sectorielle de grande ampleur menée par la Commission européenne dans le secteur de l'énergie<sup>3</sup> concluait en janvier 2007 que les consommateurs et les entreprises étaient perdants en raison de marchés du gaz et de l'électricité mal organisés, qui restent pour l'essentiel nationaux, et des prix élevés de l'énergie. Les États membres continuaient par ailleurs à enfreindre de façon répétée les dispositions successives de la législation communautaire dans les domaines de l'électricité et du gaz<sup>4</sup>. L'UE rencontre encore de nombreux obstacles pour finaliser son marché intérieur du gaz et de l'électricité. Elle s'est pourtant fixée comme objectif de le finaliser d'ici 2014.

En outre, le processus de libéralisation a entraîné son lot de gagnants et de perdants, sans qu'il soit très clair dans quelle mesure ces derniers ont pu être compensés dans le cadre de la politique énergétique européenne. À titre d'exemple, dans un marché intérieur davantage intégré, les producteurs des pays à bas coûts et les consommateurs des pays à prix élevés sont gagnants lorsque les prix de l'énergie s'alignent progressivement d'un pays à l'autre ; l'inverse vaut pour les pays pour lesquels l'électricité était produite à plus faibles coûts. En général, et à juste titre, les producteurs les moins efficaces sont aussi bien plus rapidement sanctionnés.

1. Directive 2003/54/CE et Directive 2003/55/CE.

2. Directives 90/377/CEE, 90/547/CEE, 94/22/CEE, 96/92/CE, 98/30/CE, 2003/54/CE, 2003/55/CE et COM (94) 659, COM (95) 682.

3. Enquête de la Commission européenne relative au secteur du gaz et de l'électricité, COM(2006) 851 final.

4. IP/06/430, MEMO/06/152 et IP/09/1035.

## 1.4. La nouvelle politique énergétique européenne : solidarité dans le paquet énergie-climat

Les effets avérés du changement climatique, l'augmentation des prix de l'énergie, la dépendance extérieure croissante pour l'approvisionnement en ressources fossiles et les aléas avec les pays fournisseurs ou de transit ont ensemble mis en exergue le besoin pressant de développer une politique énergétique commune. Face à un contexte énergétique de plus en plus complexe, l'UE a jeté les bases d'une politique globale de l'énergie pour l'Europe dynamique et ambitieuse lors du sommet informel de Hampton Court en 2005. Sur l'initiative de la Commission européenne<sup>5</sup>, le Conseil européen des 8-9 mars 2007 sous présidence allemande<sup>6</sup> a ensuite marqué son accord sur le paquet législatif énergie-climat<sup>7</sup> qui demeure la pierre angulaire du système énergétique européen actuel.

La nouvelle politique énergétique pour l'Europe poursuit les trois objectifs suivants :

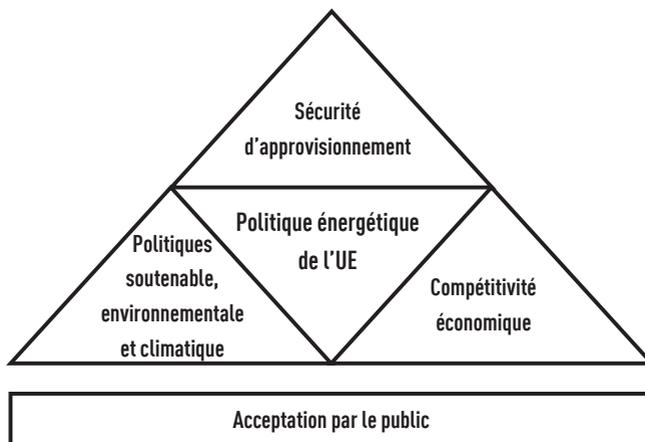
1. accroître la sécurité de l'approvisionnement ;
2. assurer la compétitivité des économies européennes et la disponibilité d'une énergie abordable ;
3. promouvoir la viabilité environnementale et lutter contre le changement climatique.

5. *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, COM (2006) 105 final.

6. Conseil européen des 8-9 mars 2007, *Conclusions de la présidence*, n° 7224/07 (CONCL 1).

7. *Une politique de l'énergie pour l'Europe*, COM(2007) 1 final.

**GRAPHIQUE 2** ➤ Le triangle institutionnel de la politique énergétique : 3 grands objectifs



Source : Notre Europe - Institut Jacques Delors.

L'engagement pris par l'UE de réaliser les objectifs ambitieux des « 3 fois 20 d'ici 2020 » en matière de réduction de gaz à effet de serre, d'énergies renouvelables et d'efficacité énergétique d'ici 2020 constitue une autre avancée considérable. Parmi les domaines d'actions prioritaires pour réaliser ces objectifs figure de façon explicite et pour la première fois la solidarité entre États membres, en tant que condition indispensable à la sécurité de l'approvisionnement en pétrole, gaz et électricité, i.e. « la sécurité d'approvisionnement grâce à la solidarité entre États membres ».

C'est au titre de ces objectifs de politique commune que s'est posée la question d'un partage du fardeau entre États membres et des engagements réciproques en vue de l'achèvement d'un but commun. Lors de la répartition des objectifs nationaux pour atteindre cet objectif commun des 3x20, l'UE a tenu compte du niveau de développement et de richesse de chaque État membre et des difficultés spécifiques que rencontrait chacun. Il s'agit d'une illustration concrète de solidarité énergétique entre États européens.

Néanmoins, les politiques communes de développement des énergies renouvelables, d'efficacité énergétique ou de limitation des émissions de gaz à effet

de serre ont-elles donné lieu à d'âpres discussions sur la part que chaque État membre prend à l'effort général. Il est aussi arrivé que la négociation consacre un refus de solidarité : de nombreuses dérogations, voire même dans certains cas exceptionnels des exemptions d'un effort, peuvent être accordées dans le cadre communautaire.

La Commission européenne a ensuite entamé dès 2007 un examen institutionnalisé de la politique énergétique, en présentant aux institutions européennes sur une base régulière des analyses stratégiques, évaluant les progrès, identifiant les nouveaux défis et proposant les réponses à y apporter à court, moyen et long terme. Tandis que la première analyse de 2007 traitait de l'achèvement des marchés intérieurs du gaz et de l'électricité, la seconde en 2008 abordait directement la question de la sécurité énergétique et de la solidarité, en plaidant pour un Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques<sup>8</sup>, et faisant de la solidarité entre États membres « *l'un des piliers de l'appartenance à l'UE* ».

À la lumière de ces divers développements, la solidarité énergétique au sein de l'Union européenne est amenée à s'appliquer principalement dans le domaine de la sécurité d'approvisionnement, aussi bien en tant que problématique interne et externe à l'UE, et se déclinant à l'échelle communautaire principalement autour des éléments suivants :

- **intégration des réseaux énergétiques européens** au moyen d'infrastructures d'interconnexion indispensables à l'exercice pratique et physique de la solidarité ;
- **sécurité interne et mécanismes européens de coordination et de coopération** efficaces pour la prévention et la gestion des crises d'approvisionnement en pétrole, gaz et électricité ;
- **transparence des données** relatives aux importations d'énergie et de la situation des réseaux concernés ;

8. *Deuxième analyse stratégique de la politique énergétique – Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques*, COM(2008) 781 final.

- **développement d'une approche commune de la dimension extérieure** de la politique énergétique européenne fondée avant tout sur la diversification des sources d'approvisionnement, en gaz principalement, situées de façon croissante en dehors de l'UE et des voies de transport à l'échelle de l'Europe.

Comme on le verra en détail dans les parties suivantes, ces différentes composantes de la solidarité énergétique européenne ont déjà fait l'objet de développements spécifiques au niveau communautaire.

Enfin, il faut rappeler que la solidarité énergétique repose également de façon essentielle sur des mécanismes de marché. C'est le plus souvent le marché, encadré par certaines règles européennes, qui doit permettre de garantir un approvisionnement sûr afin de prévenir et gérer les crises liées, créant ainsi une solidarité de fait. À ce titre, les opérateurs privés et l'industrie énergétique jouent un rôle majeur dans la mise en œuvre de la solidarité, en s'impliquant directement dans les questions liées à l'approvisionnement énergétique au sein de l'UE et de ses États membres, aussi bien en amont, dans la mise en place des infrastructures nécessaires et leur financement, qu'en aval, lors de la gestion des flux en cas de crises d'approvisionnement.

## 1.5. Clause de solidarité énergétique : innovation du traité de Lisbonne

En parallèle à ces développements politiques, le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE, i.e. traité de Lisbonne), entré en vigueur en décembre 2009, apporte des changements majeurs dans le domaine énergétique. Le texte final de l'article 194 TFUE, qui offre pour la première fois une base juridique spécifique à la politique énergétique européenne, est le résultat d'un compromis prudemment tissé entre d'une part, le respect de la souveraineté nationale sur les ressources naturelles et la fiscalité de l'énergie, et d'autre part une compétence partagée entre l'UE et ses États membres. La législation européenne servant ces objectifs peut être adoptée à la majorité qualifiée mais elle ne pourra pas affecter le choix d'un État membre entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique.

---

**ENCADRÉ 1** ▶ **TITRE XXI - ÉNERGIE - Article 194 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)**

1. Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres : a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ; c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ; et d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.
  2. Sans préjudice de l'application d'autres dispositions des traités, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés au paragraphe 1. Ces mesures sont adoptées après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.  
Elles n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'article 192, paragraphe 2, point c).
  3. Par dérogation au paragraphe 2, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, établit les mesures qui y sont visées lorsqu'elles sont essentiellement de nature fiscale.
- 

L'article 194 du traité précise que les quatre objectifs principaux de la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie doivent être réalisés « dans un esprit de solidarité entre les États membres ». C'est précisément dans un contexte de crise d'approvisionnement en gaz avec la Russie et l'Ukraine depuis 2006 que certains États membres ont réclamé l'insertion d'une clause de solidarité énergétique dans le cadre des traités à l'occasion de la renégociation du « traité établissant une Constitution pour l'Europe » en un nouveau traité, qui deviendra *in fine* le traité de Lisbonne. La Pologne, les États baltes et d'autres États membres se sont illustrés en faisant pression au sein du Conseil européen en menaçant d'utiliser leur veto si l'article 194 TFUE consacré à la politique énergétique n'était pas renforcé en matière de solidarité.

Bien que ce principe ou cet « esprit » de solidarité semble a priori s'appliquer aux quatre objectifs de politique énergétique européenne, le Traité s'abstient d'en définir les contours ou une quelconque ligne directrice sur la façon de le mettre en œuvre dans le cadre du développement d'une nouvelle politique énergétique. De nombreuses questions demeurent dès lors ouvertes quant à

son application pratique et quant aux éventuelles obligations concrètes qui peuvent en découler pour l'UE et ses États membres.

## 1.6. Positions hétérogènes : États membres, institutions européennes, opérateurs industriels et consommateurs

Malgré les avancées concrètes réalisées en matière de solidarité énergétique depuis 2005, **les États membres demeurent divisés** sur plusieurs aspects essentiels relatifs à sa mise en œuvre pratique et opérationnelle, et ce qu'elle implique concrètement pour eux en termes de droits et d'obligations. Les États membres ont des approches différentes de la solidarité notamment dans les termes suivants :

- la solidarité énergétique comme lien de charité, qui assure un soutien de nature inconditionnelle et n'appelant aucune réciprocité de la part du bénéficiaire ;
- la solidarité énergétique au moyen de ressources budgétaires européennes conséquentes et d'autres instruments financiers, notamment pour désenclaver certains États au moyen des interconnexions nécessaires ;
- la solidarité énergétique autour de la question sensible des transferts financiers des plus « riches » aux plus « pauvres », dont certaines divisions à cet égard ont été à nouveau affichées lors des dernières négociations budgétaires pour le cadre financier pluriannuel 2014-2020 ;
- la solidarité énergétique principalement orientée vers les États membres d'Europe centrale et orientale ;
- la solidarité énergétique à l'encontre de certains « *free riders* », afin de responsabiliser tous les acteurs impliqués dans le développement d'une politique énergétique commune. Certains ne veulent pas payer pour ce qu'ils estiment relever de la responsabilité nationale de chaque État membre, principalement dans le domaine des infrastructures. Au principe de solidarité est opposée la notion de responsabilité, en invoquant surtout ce que

chacun doit faire de son côté en termes d'obligations avant de penser à ce que doivent faire les autres ou encore au nom de la collectivité ;

- la solidarité énergétique fondée sur la réciprocité et qui se manifeste au bénéfice de chaque membre de la communauté s'il doit faire face à une difficulté particulière. Le contrat qui organise cette solidarité est l'expression de leur appartenance commune et relie les membres indépendamment de leur exposition au risque couvert ;
- la solidarité énergétique comme moyen de se prémunir collectivement contre les crises et ruptures d'approvisionnement au moyen de mécanismes de gestion des crises et des infrastructures adéquates ;
- la solidarité énergétique comme moyen de mutualiser les forces et faiblesses des États membres européens afin de peser davantage dans les négociations internationales dans le cadre d'une stratégie européenne de diversification des approvisionnements ;
- la solidarité énergétique en tant qu'assurance, établit elle aussi un lien de réciprocité entre les membres d'un groupe, mais les devoirs de chacun sont strictement proportionnés aux risques qu'il veut voir garanti ;
- la solidarité énergétique en tant qu'approche sociale et interpersonnelle en faisant de la lutte contre la précarité énergétique un objectif majeur de politique énergétique ;
- la solidarité énergétique pour l'optimisation des ressources énergétiques au sein de l'UE dans le cadre des transitions énergétiques.

Par ailleurs, de façon générale, les **opérateurs industriels énergétiques** ne souhaitent pas voire interférer l'UE dans leurs activités commerciales, et principalement s'agissant de l'accès aux ressources, leur développement et leur commercialisation. Ils se considèrent eux-mêmes, et à juste titre, comme acteur de premier plan en Europe en cas de rupture des approvisionnements ayant un impact sur le marché et estiment que la sécurité des approvisionnements relève avant tout de leur domaine de compétence et de leur responsabilité individuelle. Ils souhaitent à ce titre que l'UE mette en place le cadre

règlementaire stable et adéquat permettant à une solidarité de fait de jouer, au moyen des infrastructures de réseaux indispensables à l'exercice de celle-ci. Ils se méfient néanmoins d'une utilisation excessive et détournée du principe de solidarité qui justifierait un interventionnisme accru des pouvoirs publics, nationaux ou européens.

*Last but not least*, selon l'Eurobaromètre du Parlement européen sur l'énergie de 2011<sup>9</sup>, près de 80 % des citoyens européens sont en faveur de la solidarité énergétique entre les États membres en cas de difficultés d'approvisionnement. L'enquête montre également que 60 % des Européens estiment qu'ils seraient mieux protégés grâce à une approche européenne coordonnée des politiques énergétiques nationales, ce qui constitue un nouveau plaidoyer pour «l'europanisation» progressive de la politique énergétique.

9. *Les Européens et l'énergie*, Eurobaromètre du Parlement européen, Bruxelles, 31 janvier 2011.

## 2. La solidarité face aux crises : sécurité d'approvisionnement interne

### 2.1. Crises pour l'approvisionnement en gaz russe : élément déclencheur

Le début du XXI<sup>e</sup> siècle a été marqué par de fortes tensions énergétiques dans le voisinage de l'Europe, principalement à l'Est. Dans un contexte instable, avec la pression croissante de la Russie sur les pays de transit, dont l'Ukraine, la Biélorussie, la Géorgie et la Moldavie, les crises du gaz entre la Russie et l'Ukraine ont marqué un tournant dans l'évolution de la politique énergétique européenne.

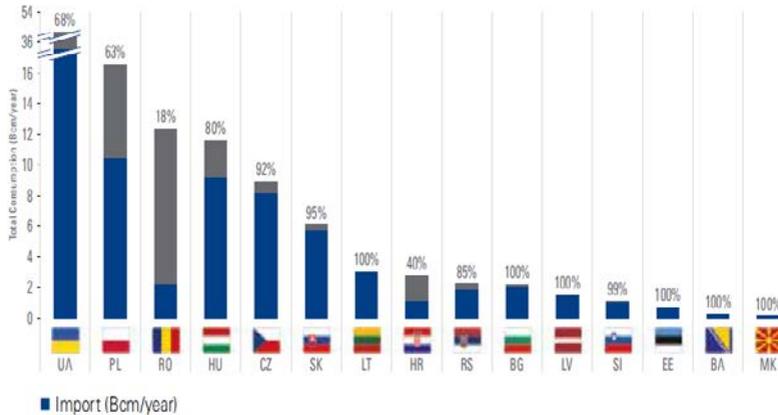
À plusieurs reprises depuis 2006, la Russie a cessé d'alimenter le réseau gazier passant par l'Ukraine à cause de conflits bilatéraux entre la société russe Gazprom et son équivalent ukrainien Naftogaz portant sur le prix du gaz vendu à Kiev que Gazprom souhaitait faire passer grosso modo de 50 dollars par 1 000 m<sup>3</sup> à 230 dollars. Alors qu'environ 70 % des flux gaziers provenant de Russie vers l'UE passait à cette époque par l'Ukraine, ces coupures, à chaque fois intervenues en début d'année (2006 et 2009 notamment), et donc en pleine vague de froid, ont affecté de nombreux États membres (17 au total) pour lesquels le gaz russe transitait par l'Ukraine. Les États membres les plus touchés ont été la Bulgarie, la Hongrie, la Pologne, l'Autriche, la Slovaquie, la Slovénie, la Roumanie et la Croatie ainsi que d'autres pays dont la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et la Macédoine. Ensemble, ces pays ont vu des dizaines de milliers de ménages privés de chauffage, leur activité économique et industrielle ralentie avec la suspension pendant près de deux semaines des livraisons censées y être destinées, et leurs réserves de gaz ont également été affectées.

Ces crises énergétiques ont mis en lumière la forte vulnérabilité de certains États membres essentiellement d'Europe centrale et orientale et le manque de solidarité en fait et en droit au sein même du système énergétique européen dans son ensemble, alors même que les quantités de gaz disponibles dans l'UE prise globalement restaient suffisantes, compte tenu des stockages. Les crises

successives du gaz entre la Russie et l'Ukraine ont démontré que ni l'UE, ni ses États membres n'étaient prêts pour faire face de façon coordonnée à une interruption imprévue de l'approvisionnement en gaz. Le constat était inquiétant à de nombreux égards :

- **absence de bouquet énergétique véritablement diversifié** et très forte dépendance au gaz russe pour certains États membres (*voir tableau 1 et graphiques 3 et 4 ci-dessous*) ;
- **manque d'interconnexions nécessaires** pour amener du gaz d'ouest en est et pour créer un réseau énergétique de dimension européenne ;
- **limites et contraintes techniques persistantes** de l'infrastructure énergétique existante (impossibilité d'inverser les flux d'un pays vers l'autre) empêchant certains États de pouvoir secourir leurs voisins, et bien que disposant de quantités de gaz suffisantes à cet effet ;
- **capacités de stockage limitées** et accès inégal à ces capacités d'un État membre à l'autre ;
- **oppositions entre États membres vis-à-vis de la Russie**, perçue par certains avant tout comme une menace et par d'autres comme un partenaire stratégique dans le domaine énergétique, mais aussi à l'égard d'autres pays exportateurs et de transit ;
- **atteinte au bon fonctionnement du marché intérieur** liée aux mesures élaborées unilatéralement par les pays de l'UE en période de crise ;
- **faiblesse de la réaction des institutions de l'UE et des États membres** qui ont à plusieurs reprises tardé à réagir et à s'immiscer dans ces conflits bilatéraux entre russes et ukrainiens.

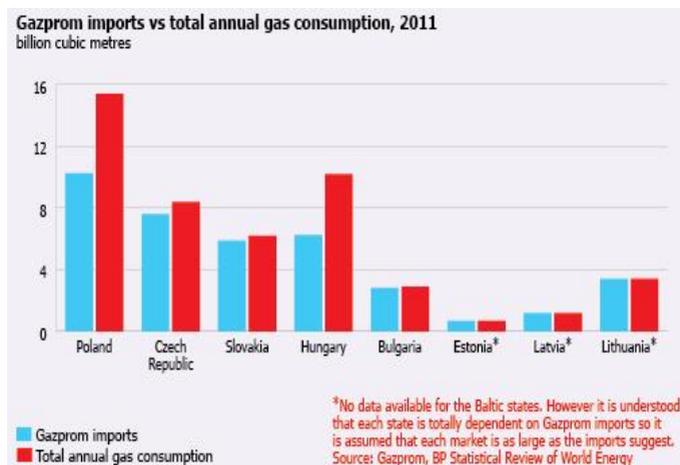
**GRAPHIQUE 3** ➤ Importations totales et consommation domestique en gaz naturel en 2010 en Europe centrale et orientale



Note: percentage values represent import/consumption ratio based on 2010 figures  
Source: US Energy Information Administration, 2011

Source : US Energy Information Administration, 2011.

**GRAPHIQUE 4** ➤ Part des importations en gaz naturel des PECO en provenance de Gazprom



Source : Gazprom, BP Statistical Review of World Energy.

**TABLEAU 1** ► Part du gaz russe dans les importations totales de certains États membres de l'UE (et la Turquie) (en %)

EUROPE OCCIDENTALE ET TURQUIE	2000	2010
Autriche	86,1	77,5
France	30,9	77,5
Allemagne	44,3	37,1
Grèce	84,2	52,8
Italie	36,6	18,8
Turquie	73,6	45,4
EUROPE DE L'EST	2000	2010
Bulgarie	100	100
République tchèque	88,8	73,1
Hongrie	84,8	86,6
Pologne	90,8	89,5
Roumanie	94,1	100
Slovaquie	100	100

Source : d'après David Koranyi, Adnan Vatansever, "Lowering the Price of Russian Gas: A Challenge for European Energy Security", *Issue Brief*, Atlantic Council, 2013.

Les États membres et les institutions européennes ont ensuite compris qu'il n'y aurait pas en ce domaine de solutions satisfaisantes sans une plus grande solidarité intra-européenne. Ces crises ont été un extraordinaire réveil pour tous, et ont permis, comme on le verra, plusieurs avancées majeures, notamment dans le domaine interne de la sécurité d'approvisionnement, s'agissant de la mise en place progressive des infrastructures énergétiques nécessaires dont les interconnexions, la mise en place de mécanismes de prévention et de gestion des crises dans le domaine gazier, mais aussi externe avec une stratégie européenne de diversification, etc.

## 2.2. Prévention et gestion des crises dans le domaine du gaz : solidarité en fait et en droit

L'UE s'est engagée dans les années qui ont suivi ces crises à réviser les dispositions *molles* de la directive de 2004<sup>10</sup> établissant un cadre juridique européen *a minima* pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Entamée en juillet 2009 par la Commission européenne, cette révision a mené à l'adoption en 2010 d'un nouveau cadre visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel<sup>11</sup>.

---

### ENCADRÉ 2 ► La réglementation européenne sur la sécurité d'approvisionnement énergétique gazière renforcée

La solidarité joue un rôle essentiel dans le nouveau cadre de sécurité d'approvisionnement en gaz, tout comme la coopération, au moyen de mesures juridiques contraignantes permettant d'assurer une meilleure prévention des crises d'approvisionnement et la coordination de la réaction à une situation d'urgence au niveau national, régional et européen. Cependant, il n'en demeure pas moins que ce sont bien les États membres qui demeurent toujours responsables au premier chef en ce qui concerne la garantie de leur sécurité énergétique nationale.

Dans le domaine de la prévention des crises, chaque autorité nationale compétente doit désormais procéder à l'évaluation complète des risques affectant la sécurité de l'approvisionnement en gaz, en tenant compte des normes relatives à l'approvisionnement et aux infrastructures, de toutes les circonstances nationales et régionales pertinentes, des divers scénarios de demande exceptionnellement élevée, de la rupture de l'approvisionnement et de l'interaction et de la corrélation des risques avec d'autres pays de l'UE. Le règlement énonce un concept commun pour les clients dont l'approvisionnement en gaz doit être protégé (tous les ménages avec la possibilité d'y inclure les petites et moyennes entreprises, les services sociaux essentiels, et/ou les installations de chauffage urbain). Il est prévu que les pays de l'UE doivent pouvoir répondre à la demande totale de gaz pendant une journée de demande en gaz exceptionnellement élevée en cas de défaillance de la plus grande infrastructure gazière avant décembre 2014 au plus tard (N-1).

Chaque autorité compétente doit ensuite adopter et rendre public un plan d'action préventif, qui doit contenir les mesures nécessaires pour supprimer ou atténuer le risque détecté et un plan d'urgence prévoyant des mesures à prendre pour supprimer ou atténuer l'impact d'une rupture de l'approvisionnement en gaz.

10. Directive 2004/67/CE.

11. Règlement (UE) No 994/2010.

Trois principaux niveaux de crise sont prescrits pour le plan d'urgence : niveau d'alerte précoce, niveau d'alerte et niveau d'urgence. Chaque autorité compétente réalise une évaluation complète des risques affectant la sécurité de l'approvisionnement en gaz dans son État membre en analysant l'interaction et la corrélation des risques avec les autres États membres, y compris, entre autres, en ce qui concerne les interconnexions, les approvisionnements transfrontaliers, l'accès transfrontalier aux installations de stockage et la capacité bidirectionnelle, et aussi en tenant compte de la capacité maximale d'interconnexion de chaque point d'entrée et de sortie frontalier. L'évaluation des risques et de ces plans d'action, qui doit être mise à jour tous les deux ans, est ensuite réalisée par la Commission européenne en consultation avec un groupe de coordination pour le gaz - *Gaz coordination group*, nouvellement mis en place par le règlement avec pour mission de conseiller et assister la Commission européenne sur les mesures à adopter. Le groupe, présidé par la Commission européenne, est composé de représentants des pays de l'UE, en particulier de leurs autorités compétentes, ainsi que de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie, du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour le gaz ainsi que des instances représentatives du secteur et des consommateurs concernés.

Dans le domaine de la gestion des crises, un mécanisme transparent intra-européen pour la sécurité d'approvisionnement en gaz est mis en place, prévoyant des obligations communes afin de garantir le fonctionnement correct et continu du marché intérieur du gaz naturel. La Commission européenne joue néanmoins un rôle important, notamment en ce qui concerne la déclaration d'une urgence au niveau de l'UE ou au niveau régional, à laquelle elle peut procéder de son propre chef ou à la demande d'une autorité compétente qui a déclaré une urgence. En cas d'urgence au niveau européen ou régional, la Commission européenne a le droit de demander à l'autorité compétente de lui fournir sans retard les informations sur les mesures prévues et sur celles déjà mises en œuvre pour atténuer la situation d'urgence.

Les entreprises de gaz naturel sont tenues de garantir l'approvisionnement aux clients protégés dans des conditions rigoureuses, notamment en cas de températures extrêmes pendant une période de sept jours et pour au moins 30 jours de demande élevée, ainsi qu'en cas de défaillance des infrastructures dans des conditions hivernales normales. En situation d'urgence, les entreprises de gaz naturel concernées doivent en outre mettre quotidiennement certaines informations à la disposition de l'autorité compétente. Le règlement requiert également la mise en place de flux inversés (*reverse flow*) dans toutes les interconnexions transfrontalières entre les pays de l'UE pour le 3 décembre 2013.

---

Dans ce nouveau cadre de coordination commun, la sécurité de l'approvisionnement est une responsabilité partagée des entreprises de gaz naturel, des États membres et de la Commission européenne. La réponse préconisée en cas de rupture d'approvisionnement doit provenir avant tout du marché. Le mécanisme de solidarité ainsi mis en place est surtout une solidarité de fait et une obligation de

moyen qui jouera entre opérateurs de marché, et non pas une solidarité de droit et une obligation de résultat directement entre États membres.

Dès lors, les institutions européennes ne peuvent ni contraindre un État membre à investir dans certains types de production énergétique, ni exploiter davantage ses propres ressources énergétiques pour le reste de l'UE, même dans l'intérêt d'une sécurité d'approvisionnement au niveau européen. Les institutions européennes ne peuvent pas non plus se substituer aux gouvernements nationaux en cas de crise énergétique.

Les États membres et les opérateurs industriels responsables n'ont pas tardé à mettre en œuvre ce nouveau système européen de solidarité. De nombreuses imperfections et autres situations aberrantes dans le secteur gazier ont pu être corrigées. Plusieurs gazoducs pour lesquels les flux gaziers n'étaient pas réversibles sont devenus bidirectionnels. Il en est ainsi du gazoduc « Yamal », en permettant à la Pologne de bénéficier d'importations de gaz transitant par l'Allemagne, comme ce fut le cas lors de la crise énergétique de février 2012 entre la Russie et l'Ukraine.

En outre, comme on le verra dans la partie 5 relative à la solidarité financière, l'UE a apporté un soutien financier direct non négligeable à plusieurs de ces projets d'infrastructures et de réversibilité dans le cadre de son Plan de relance économique européen (EERP).

Il faut noter que cette réglementation et ces nouvelles dynamiques de marché n'ont pas nécessairement plu aux opérateurs énergétiques russes, en particulier lorsque celles-ci impliquaient des changements dans l'organisation et la gestion d'infrastructures énergétiques auxquels ils étaient partie, comme ce fut le cas notamment en Pologne avec l'opérateur PGNiK ou encore dans les États baltes. Les Russes font en effet un reproche constant aux Européens : celui de changer les règles du jeu les concernant sans en avoir discuté avec eux.

D'autres initiatives permettant d'assurer la solidarité énergétique dans le cadre de la sécurité d'approvisionnement interne ont été prises à l'échelle européenne, et notamment le renforcement des mécanismes de coopération entre opérateurs et régulateurs nationaux au sein de groupements formels tels que gestionnaires de réseaux de transport de gaz et d'électricité qui rendent

compte de leurs activités aux autorités de régulation de l'énergie de l'UE ainsi qu'à la Commission européenne. Il s'agit d'une part de l'ENTSO-G (Association des gestionnaires de transport de gaz européens / European Network of Transmission System Operators for Gas) ainsi que l'ENTSO-E (Association des gestionnaires de transport d'électricité européens / European Network of Transmission System Operators for Electricity), et d'autre part de l'ACER (Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie / Agency for the Cooperation of Energy Regulators).

## **2.3. Solidarité et marché intérieur : infrastructures d'interconnexion**

### **2.3.1. Intégration des marchés énergétiques comme vecteur essentiel de solidarité**

La réalisation du marché intérieur européen du gaz et de l'électricité est le vecteur majeur de la sécurité d'approvisionnement et de la solidarité énergétique en Europe, principalement en ce qu'il doit permettre d'intégrer les divers marchés nationaux et éviter qu'un État membre ne soit isolé du réseau électrique et gazier européen; Elle passe également par une harmonisation « vers le haut » des diverses réglementations nationales dans ce domaine.

L'interconnexion électrique et gazière est à ce titre un mécanisme d'infrastructure essentiel pour assurer la solidarité au sein des marchés énergétiques européens. Elle permet, entre autres, de remédier aux problèmes liés à la sécurité de l'approvisionnement ainsi qu'aux défis liés aux sources d'énergie intermittentes, et de relever les défis liés aux marchés périphériques isolés, en réduisant et répartissant davantage les risques d'approvisionnement individuels entre États membres et systèmes nationaux. L'intégration des marchés nationaux et/ou régionaux de l'énergie dans le marché intérieur de l'UE est également nécessaire afin d'améliorer les échanges énergétiques transfrontaliers et d'accélérer le renforcement de la coopération régionale.

La Commission européenne a proposé<sup>12</sup> des estimations approximatives des coûts économiques et sociaux d'une mise en place trop lente de ces infrastructures. Ainsi, une optimisation du transport se produisant essentiellement au niveau national, et non à celui de l'UE, augmenterait les coûts de l'énergie. La Commission européenne évoque même des rentes de congestion considérables pour les gestionnaires de réseaux de transport européens : de l'ordre de 1,21 à 1,95 milliard d'euros par an, et estime les pertes de bien-être engendrées par la saturation des interconnexions et les différentiels de prix qui s'ensuivraient (15 à 29€/MWh) à près de 3,1 milliards d'euros par an. Pour le gaz naturel, le principal effet économique évoqué est une plus grande stabilité de l'approvisionnement, garantie par une extension du réseau de gazoducs.

Ainsi, la Commission européenne évalue à 1,65 milliard d'euros le coût économique de la rupture d'approvisionnement en gaz de janvier 2009 en Europe du Sud-Est, soit un coût nettement supérieur à celui des projets d'infrastructure permettant le flux inversé et des projets d'interconnexion et de stockage en Europe du Centre-Est prévus dans le Plan européen pour la relance économique. En outre, la concurrence engendrée par des infrastructures supplémentaires peut également avoir d'autres effets positifs. La construction de nouvelles infrastructures atténuerait effectivement les différences notables de prix qui subsistent par exemple entre l'Italie, l'Europe de l'Est et l'Europe du Nord-Ouest.

### 2.3.2. Corridors et infrastructures énergétiques manquantes

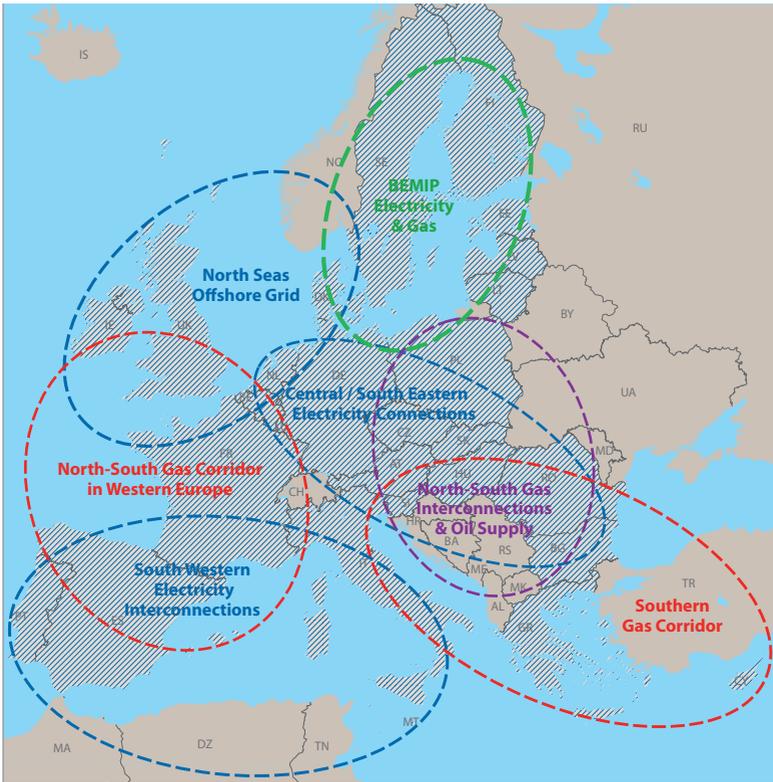
Il faut avant tout rappeler que le Conseil européen de Barcelone avait fixé en 2002 l'objectif à terme pour l'UE que les États membres disposent de capacités d'interconnexion d'au moins 10 % des capacités installées.

De nombreuses infrastructures manquantes ont ensuite pu être identifiées au sein de l'UE, et certaines reconnues comme prioritaires afin d'obtenir un soutien politique et économique européen pour combler les lacunes existantes. Les principales infrastructures identifiées sont les suivantes : la mise en place d'un approvisionnement en GNL diversifié et adéquat pour l'Europe, l'interconnexion effective de la région balte, le corridor gazier sud-européen, l'anneau

12. Étude d'impact du paquet Infrastructures énergétiques européennes : *Impact Assessment: Energy Infrastructure Priorities for 2020 and Beyond* – A Blueprint for an Integrated European Energy Network, Commission Staff Working Document, SEC(2010) 1395 final, Brussels.

méditerranéen de l'énergie, la nécessité de disposer d'interconnexions gazières et électriques en Europe du Centre et du Sud-Est selon un axe nord-sud, et le réseau énergétique en mer du Nord.

**GRAPHIQUE 5** ➤ **Priorités pour les infrastructures énergétiques européennes pour l'électricité, le gaz et le pétrole**



© European Union – Directorate-General for Energy – November 2010

- - - Gas
- - - Electricity
- - - Electricity and gas
- - - Oil and gas
- Smart Grids for Electricity in the EU

Source : Commission européenne, DG Energie, Carte «Priorités pour les infrastructures énergétiques européennes pour l'électricité, le gaz et le pétrole», novembre 2010.

Des coordonnateurs européens ont été nommés, afin de suivre quatre projets parmi les plus importants : la liaison à grande puissance entre l'Allemagne, la Pologne et la Lituanie ; les liaisons avec les parcs d'éoliennes en mer en Europe septentrionale ; les interconnexions électriques entre la France et l'Espagne ; et enfin, le gazoduc Nabucco, censé acheminer le gaz naturel de la Caspienne jusqu'en Europe centrale. Ces initiatives ont rencontré des résultats inégaux.

Le projet d'interconnexions électriques entre la France et l'Espagne a pu être finalisé par l'entremise du médiateur Mario Monti, mais dans des paramètres différents ce qui était initialement proposé et pour des montants financiers bien plus importants que ce qui était initialement calculé, en raison de l'opposition farouche des riverains. Le projet Nabucco est en voie de finalisation mais, lui aussi, dans des paramètres et proportions bien différents et plus réalistes que ce qui était initialement projeté. En mer du Nord, un groupement de dix États européens s'est constitué autour du développement de l'éolien offshore, allant même jusqu'à conclure un *Memorandum of Understanding* collectif en 2010, mais il peine encore à voir le jour dans la réalité en tant que projet industriel effectif, notamment en raison du coût de production de l'éolien offshore encore très élevé. La liaison à grande puissance entre l'Allemagne, la Pologne et la Lituanie est prévue pour 2015 mais rencontre encore certains écueils au niveau bilatéral entre les États concernés, et principalement autour de la question sensible de son financement et de la répartition des coûts et bénéfices.

Il appartient à l'UE de prendre les mesures concrètes pour s'assurer que les différents marchés nationaux seront à l'avenir bien intégrés et que les actions communautaires prioritaires en matière d'infrastructures définies comme étant « d'intérêt européen » seront réalisées afin de garantir la sécurité énergétique de l'UE et mettre en œuvre la solidarité. Il faut à cet effet veiller à ce que des signaux favorables soient donnés pour encourager les investissements qui s'imposent sur les marchés européens du gaz et de l'électricité dans les années à venir dans ces domaines de sécurité d'approvisionnement et d'infrastructures d'assistance mutuelle.

À ce titre, le Conseil européen du 4 février 2011 consacré à l'avenir de la politique énergétique européenne, à l'initiative de son président Herman Van Rompuy, a rappelé que des efforts considérables pour moderniser et développer les infrastructures énergétiques de l'Europe, ainsi que pour interconnecter les

réseaux à travers les frontières étaient essentiels afin que la solidarité entre les États membres devienne effective et que d'autres voies d'acheminement ou de transit et d'autres sources d'énergie deviennent une réalité concrète. À ce titre, la plupart de ces infrastructures pourraient être financées normalement par le marché, et d'autant plus si les tarifs de transport étaient suffisamment élevés. Mais cela supposerait que les États modifient les missions confiées aux régulateurs, en incluant la sécurité d'approvisionnement parmi leurs compétences.

Par ailleurs, le Conseil européen a précisé que certains projets d'infrastructures qui se justifieraient du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement ou de la solidarité, mais pour lesquels il ne serait pas possible de trouver un financement suffisant sur le marché, pourraient à l'avenir nécessiter un financement public limité, sur la base de critères clairs et transparents, afin d'encourager les financements privés.

Le Conseil européen a également insisté sur le fait qu'aucun État membre de l'UE ne devrait rester à l'écart des réseaux européens du gaz et de l'électricité au-delà de 2015, ni voir sa sécurité énergétique mise en péril par le manque de connexions appropriées. Cette approche de la solidarité, principalement liée à la question des infrastructures, a été également partagée par la Communication de la Commission européenne sur l'avenir de la politique énergétique 2011-2020<sup>13</sup>.

Une avancée majeure a été réalisée dans ce domaine avec l'adoption du nouveau Règlement européen relatif aux infrastructures énergétiques européennes en mars 2013<sup>14</sup> et de l'instrument financier dit « Mécanisme pour l'interconnexion en Europe », qui porte sur le cadre financier pluriannuel 2014-2020<sup>15</sup>.

13. *Énergie 2020 - Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre*, COM(2010) 639 final.

14. Règlement (UE) No 347/2013.

15. COM(2011) 665 final.

### ENCADRÉ 3 ► Règlement UE de 2013 sur les infrastructures énergétiques

Ce nouveau Règlement relatif aux infrastructures énergétiques en Europe établit des règles pour développer en temps voulu des réseaux européens d'énergie interopérables, afin principalement d'assurer le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et de promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. Plus spécifiquement, le règlement vise à assurer la sécurité de l'approvisionnement et la solidarité entre les États membres, notamment en veillant à ne laisser aucun État membre isolé du réseau européen.

Pour y parvenir, le règlement recense, pour la période jusqu'en 2020 et après, un nombre limité de douze corridors et de domaines prioritaires transeuropéens qui couvrent les réseaux d'électricité et de gaz, et qui justifient le plus l'action de l'Union européenne. Le règlement s'applique aux corridors et domaines prioritaires suivants en matière d'infrastructures énergétiques transeuropéennes :

- (1) Réseau dans les mers septentrionales ;
- (2) Interconnexions électriques Nord-Sud en Europe de l'Ouest ;
- (3) Interconnexions électriques Nord-Sud en Europe centrale et en Europe du Sud-Est ;
- (4) d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la mer Baltique pour l'électricité (PIMERB pour l'électricité) ;
- (5) Interconnexions Nord-Sud de gaz en Europe de l'Ouest ;
- (6) Interconnexions Nord-Sud de gaz en Europe centrale et en Europe du Sud-Est ;
- 7) Corridor gazier sud-européen ;
- (8) Plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la région de la mer Baltique pour le gaz (PIMERB pour le gaz) ;
- (9) Connexions pour l'approvisionnement pétrolier en Europe centrale et orientale ;
- (10) Déploiement des réseaux intelligents ;
- (11) Autoroutes de l'électricité ;
- (12) Réseau transfrontalier de transport du dioxyde de carbone.

Des « projets d'intérêt commun » (PCI) qui se basent sur ces corridors doivent ensuite être sélectionnés afin de pouvoir bénéficier d'un traitement réglementaire spécifique, tel que des autorisations rapides et autres procédures administratives facilitées.

Le Règlement prévoit de rationaliser les procédures d'octroi des autorisations applicables aux projets d'intérêt commun afin de les écourter considérablement, d'accroître la participation du public et de favoriser son adhésion à la mise en œuvre de ces projets. Il prévoit également de faciliter le traitement réglementaire des projets d'intérêt commun dans les secteurs de l'électricité et du gaz, en répartissant les coûts en fonction des bénéfices apportés et en faisant en sorte que les rendements autorisés soient proportionnés aux risques encourus.

Les demandes pour obtenir ce statut de projet d'intérêt commun devront être présentées par les opérateurs de projets directement. Leur évaluation sera faite au sein de 12 groupes régionaux composés

d'experts des institutions compétentes des États membres concernés (administrations, régulateurs, gestionnaires de réseau, et opérateurs industriels et financiers, etc.). Ces groupes, qui ont pour avantage de promouvoir la coopération et l'émergence d'une approche commune autour des réseaux de dimension régionale, établiront des listes régionales qui seront ensuite soumises aux États membres et à la Commission européenne pour arbitrage et décision finale. La première liste de projet d'intérêt européen doit être adoptée au plus tard le 31 juillet 2013. Les listes suivantes seront établies ensuite tous les deux ans. Un rapport sur la mise en œuvre de ces projets sera réalisé par la Commission européenne avant 2017.

---

Ce nouveau Règlement sur les infrastructures énergétiques accompagné d'un nouvel instrument financier (*voir partie 5 relative à la solidarité financière*) constituent une avancée majeure dans la panoplie réglementaire européenne, et devraient à terme promouvoir la solidarité énergétique en Europe en permettant aux infrastructures nécessaires de voir le jour et de la promouvoir. Il reste à espérer que les signaux d'investissement ainsi délivrés seront suffisants pour que les opérateurs de marché procèdent à la réalisation des projets identifiés.

Enfin, cette approche européenne autour des infrastructures implique également une plus grande coordination dans de nombreux secteurs par les institutions nationales et européennes compétentes (que sont principalement l'ACER, l'ENTSO-G et l'ENTSO-E qui jouent chacune un rôle essentiel dans ce domaine), et notamment s'agissant de la planification requise des infrastructures énergétiques et de leur financement.

## **2.4. Sécurité d'approvisionnement en électricité : maillon faible**

Il existe aujourd'hui un écart important entre la réglementation existante dans le domaine du gaz et dans celui de l'électricité, bien moins couvert qualitativement en cas de rupture d'approvisionnement. Si l'UE a réalisé des progrès majeurs ces dernières années dans le domaine du gaz, il en est bien autrement dans le domaine de la sécurité d'approvisionnement en électricité, pour lequel les problèmes sont très différents et de nombreux progrès restent néanmoins à réaliser.

Une Directive européenne de 2005<sup>16</sup> prévoit des mesures minimales d'harmonisation pour chaque État membre visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en électricité et les investissements dans les infrastructures. Celle-ci vise avant tout à garantir le bon fonctionnement du marché intérieur de l'électricité, un niveau approprié d'interconnexion entre les États membres, un niveau approprié de capacité de production et un équilibre entre l'offre et la demande.

À cette fin, il est prévu que les États membres, lorsqu'ils adoptent les mesures de mise en œuvre de cette politique, doivent prendre en considération certains éléments, notamment : assurer la continuité des fournitures d'électricité ; étudier le marché intérieur et les possibilités de coopération transfrontalière en matière de sécurité d'approvisionnement en électricité ; réduire les effets à long terme de la croissance de la demande en électricité ; diversifier la production de l'électricité afin d'assurer un équilibre raisonnable entre les différents combustibles ; promouvoir l'efficacité énergétique et l'adoption de nouvelles technologies ; et renouveler en permanence des réseaux de transport et de distribution afin de maintenir la performance.

Cette Directive n'a pas empêché le développement, dans la pratique, d'un patchwork de solutions nationales disparates, et parfois même antagonistes. En outre, le développement anarchique des énergies renouvelables a dans une certaine mesure également déstabilisé le réseau électrique européen.

Cette diversité des systèmes nationaux et d'un certain unilatéralisme dans ce domaine s'illustre dans les débats en cours au sein de nombreux États membres (Italie, Espagne, Suède, France, Royaume-Uni, Allemagne, etc.) autour de l'adoption de mécanismes de capacités, qui sont rendus nécessaires notamment par le développement croissant des sources d'énergie intermittentes mais qui, dans l'état actuel, consistent le plus souvent en un certain nombre de mesures interventionnistes, unilatérales et potentiellement incompatibles avec la concurrence, et qui peuvent en outre déstabiliser les réseaux des pays voisins. *In fine*, l'hétérogénéité des mesures adoptées, que ce soit les mécanismes de capacité proprement dits (temporaires ou non), les systèmes de réserves stratégiques, les prix planchers pour les capacités, ou *reliability*

16. Directive 2005/89/CE.

*options*, etc. pourraient à terme être un obstacle supplémentaire à la finalisation du marché intérieur de l'énergie.

Afin de renforcer la fiabilité et la sécurité des réseaux électriques de l'UE et de prévenir des pannes de secteur généralisées, l'expérience a montré la nécessité de normes de sécurité communes minimales et contraignantes pour les réseaux et autres infrastructures électriques dans l'UE. La coordination, *ad hoc*, a minima et le plus souvent purement volontaire, telle que l'initiative de *Coreso* à Bruxelles<sup>17</sup>, même si bienvenue, ne suffit pas.

Or, bien que les opérateurs eux-mêmes aient pris conscience des enjeux en présence, d'autant plus après les divers *blackouts* et autres menaces répétitives de rupture, de nombreux obstacles demeurent face à toute approche collective et les mentalités évoluent peu dans ce domaine.

La volonté des opérateurs seuls ne peut être suffisante, mais doit au contraire être soutenue par les administrations nationales et pouvoirs politiques qui détiennent les pouvoirs décisionnels dans ce domaine. Ces derniers sont à l'heure actuelle repliés sur leurs cadres et prérogatives nationales et refusent davantage de coopération. Les instances collectives existantes, pourtant bien rodées, telles que le Forum Pentalatéral<sup>18</sup> créé entre la France, l'Allemagne et les pays du Benelux sont en veille, et ne permettent pas de développer dans ce domaine une approche commune sur une base régionale telle que celle qui avait prévalu jusqu'encore récemment pour la mise en place du couplage des marchés.

Au titre de la nécessaire solidarité énergétique en Europe, il apparaît dès lors nécessaire de procéder à la révision du cadre existant (Directive de 2005) afin de remédier à ce manque de coopération entre États membres et passer dans ce domaine à une approche européenne collective et cohérente en termes de sécurité d'approvisionnement électrique en tenant compte du fait que le cadre actuel a été bâti à une époque où personne n'imaginait que 20 % de l'électricité serait fournie par des sources intermittentes. La question a été soulevée par

17. [www.coreso.eu](http://www.coreso.eu)

18. Memorandum of understanding of the Pentilateral Energy Forum on market coupling and security of supply in Central Western Europe.

la Commission européenne dans sa Communication de novembre 2012 sur la finalisation du marché intérieur<sup>19</sup>.

Il est essentiel d'adopter dans ce domaine des normes européennes communes en matière de sécurité et de fiabilité des systèmes électriques au moyen d'un rapprochement voire même d'une harmonisation des règles et conditions à respecter par chaque État membre lorsqu'il envisage de mettre en place un ou des mécanisme(s) de capacité. Il est également indispensable de permettre une collaboration plus intense entre les gestionnaires de réseaux de transport responsables, et notamment autour de la planification coordonnée des réseaux. Enfin, une approche européenne dans ce domaine impliquerait également que les États membres concernés prennent en compte les capacités des États voisins et le développement des infrastructures d'interconnexion transfrontalières. Cela aurait le mérite d'injecter directement de la solidarité énergétique dans le système européen. Le rôle des régulateurs et des gestionnaires de réseaux, qui ont pris l'habitude de bien travailler ensemble au sein de l'ACER et de ENTSO-E/G, est essentiel à cet égard.

Sur certains éléments, la nouvelle réglementation qui devrait voir le jour pourrait se fonder sur les principes généraux et composantes majeures de la réglementation concomitante dans le domaine du gaz. La Commission européenne et/ou l'ACER devraient assurer un contrôle strict de la conformité des règles nationales adoptées au droit européen et la lutte contre les distorsions et impacts économiques et systémiques négatifs vis-à-vis des pays voisins.

Si un tel système n'était pas mis en place, cela pourrait prendre plusieurs années pour simplement inverser la tendance actuelle et « réparer » les dommages causés aux réseaux entre temps par les mesures nationales adoptées. La question qui se pose est de savoir s'il faudra encore attendre de nouvelles crises, comme c'est trop souvent le cas, pour que l'UE et ses États membres avancent dans ce domaine.

<sup>19</sup>. Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie, COM(2012) 663 final.

## 2.5. Finalisation du marché intérieur du gaz : disparités tarifaires

Un marché européen du gaz finalisé et performant, condition *sine qua non* pour le développement de la solidarité énergétique en Europe, ne pourra être réalisé que s'il prend également en compte les dynamiques externes, qui ont directement un impact sur le marché intérieur et la solidarité intra-européenne.

De façon générale, une majorité des contrats d'approvisionnement conclus sur le long terme avec des fournisseurs extérieurs, russes, norvégiens ou algériens notamment, demeurent peu flexibles, via un vaste réseau de pipelines. Alors que les prix du gaz sur les *spots markets* affichent une tendance à la baisse, grâce à l'offre accrue notamment via le GNL et les gaz non conventionnels aux États-Unis, celle-ci ne profite pas encore suffisamment aux consommateurs européens.

Un développement spécifique pose problème au sein de l'UE. Il existe encore certaines différences importantes d'un État membre à l'autre entre les prix du gaz importé et provenant d'un même fournisseur, à savoir la Russie au sein même du marché intérieur. Ce sont le plus souvent encore les pays d'Europe centrale et orientale, mais aussi des Balkans qui paient leur gaz d'origine russe plus cher que les pays d'Europe occidentale, que ce soit la Grande-Bretagne, l'Italie, la France ou l'Allemagne, dont les compagnies nationales ont encore pu récemment renégocier avec Gazprom leur tarifs contractuels à la baisse. Ces différences de prix entre les pays membres de l'UE, reflétées dans le tableau ci-dessous, vont à l'encontre de la finalité même du marché intérieur du gaz, mais également du principe de solidarité énergétique.

**TABLEAU 2** ► Prix moyen du gaz naturel vendu par Gazprom dans les États membres UE en 2012

EUROPE OCCIDENTALE ET TURQUIE		EUROPE DE L'EST	
Royaume-Uni	313,4	Hongrie	390,8
Pays-Bas	371,4	Slovaquie	429
Allemagne	379,3	Roumanie	431,8
Finlande	384,8	Serbie	457,3
France	393,7	Slovénie	485,6
Autriche	397,4	Bulgarie	501
Turquie	406,7	République tchèque	503,1
Italie	440	Bosnie-Herzégovine	515,2
Suisse	442,2	Pologne	525,5
Grèce	476,7	Macédoine	564,3
Danemark	495		

Source : d'après David Koranyi, Adnan Vatansver, "Lowering the Price of Russian Gas: A Challenge for European Energy Security", *Issue Brief*, Atlantic Council, 2013.

Fait majeur, la Commission européenne a ouvert en 2012 une enquête à l'encontre de Gazprom pour violation présumée des règles de concurrence, et notamment dans le cadre d'abus de position dominante sur les marchés européens du gaz<sup>20</sup>. La question sensible liée aux discriminations tarifaires serait au cœur même de cette enquête, tout comme le fait que les prix du gaz y sont directement indexés sur les prix du pétrole. Si cette dernière devait aboutir, Gazprom pourrait d'une part être fortement sanctionné financièrement, mais aussi être amené à mettre fin à ces pratiques en procédant aux changements structurels qui seraient exigés par la Commission européenne, et sanctionnées par la Cour de justice de l'UE en dernier recours.

20. *Antitrust : la Commission ouvre une procédure à l'encontre de Gazprom*, IP/12/937, 04.09.2012.

## 2.6. Respect de l'acquis communautaire par les accords externes : cohérence indispensable

Un autre phénomène essentiel est le non-respect du cadre réglementaire européen de l'énergie par les accords d'infrastructures conclus avec des pays et opérateurs tiers. Il est fondamental de poursuivre l'intégration du marché intérieur non seulement vis-à-vis des opérateurs internes mais aussi des opérateurs externes. Si les États membres et leurs industries nationales restent souverains de décider de l'origine et de la structure de leurs approvisionnements en ressources énergétiques, les accords externes conclus, et notamment dans le domaine des infrastructures, ne doivent pas nuire au marché intérieur dès lors qu'ils y participent, mais au contraire respecter l'acquis communautaire.

Il ne s'agit pas ici d'appliquer aux partenaires extérieurs un traitement politique mais bien de s'affirmer en tant que marché commun et bloc solidaire en faisant prévaloir de façon indépendante et non discriminatoire les règles adoptées dans ce cadre à tout opérateur, aussi bien interne qu'externe. La Commission européenne s'y est employée depuis 2011 afin de faire respecter le cadre réglementaire établi par le 3<sup>ème</sup> paquet législatif *urbi et orbi*. À l'occasion de la renégociation de contrats liés aux infrastructures en gaz avec la Russie, la Pologne, s'agissant du pipeline Yamal, puis la Lituanie, s'agissant de son réseau gazier, ont invité la Commission européenne à contrôler la conformité des contrats envisagés au droit communautaire. Or, cette dernière a conclu qu'ils ne l'étaient pas.

La Russie s'y est ensuite opposée, estimant qu'elle n'était pas soumise à ces règles qui lui seraient par ailleurs défavorables et discriminatoires. Celle-ci va jusqu'à remettre en cause le bien-fondé de la législation communautaire, dont son troisième paquet législatif, et menace de saisir le mécanisme de règlement des différends de l'Organisation mondiale du commerce.

La Commission européenne reste ferme face à ces critiques et a d'une part proposé d'être à l'avenir associée en amont à la négociation des contrats liés aux infrastructures afin de garantir leur conformité au droit communautaire, et d'autre part à dialoguer avec la Russie dans le cadre du dialogue énergétique du partenariat UE-Russie. Grâce notamment à la bonne volonté des autorités polonaises et lituanaises, qui ont accepté de jouer le jeu du cadre institutionnel

européen, cette expérience a été un succès, et pourrait être répétée plus systématiquement à l'avenir, à tout le moins quand les États membres l'y invitent.

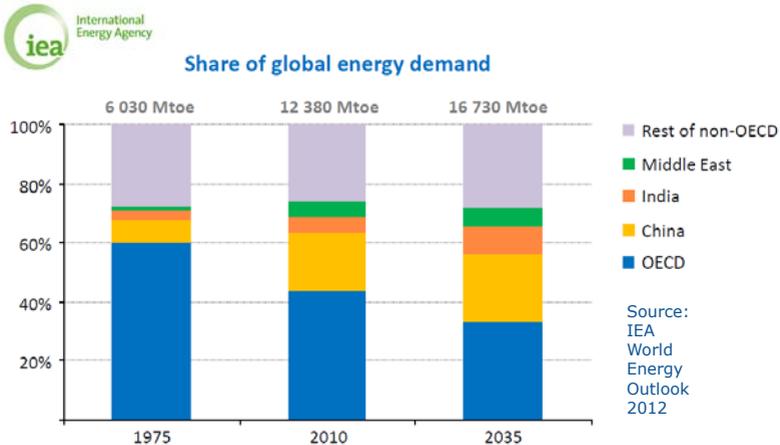
De façon générale, il appartiendrait à l'avenir aux États membres, et en particulier ceux qui sont politiquement et/ou économiquement proches de la Russie dans ce secteur, de jouer davantage le rôle de médiateur en expliquant à cette dernière en amont et en aval de l'adoption des règles concernées, le bien-fondé de la réglementation européenne et son caractère universel et non discriminatoire, afin d'éviter de répéter à l'avenir ces conflits récurrents.

## 3. La solidarité à l'extérieur de l'UE : diversification et partenariats

### 3.1. Contextes énergétiques global et européen incertains

De nombreuses contraintes externes liées à un contexte énergétique global instable, aussi bien du côté de l'offre que de la demande, pèsent de façon croissante sur la situation énergétique de l'Europe. Selon les projections de l'AIE<sup>21</sup>, la demande mondiale en énergies fossiles devrait croître sensiblement au cours des 20 prochaines années : la consommation d'énergie primaire devrait augmenter de 45 % d'ici 2035. À eux seuls, les besoins des pays en voie de développement représenteraient plus de 80 % de cette hausse, avec la Chine et l'Inde comptant pour la moitié. Quant à l'UE, sa consommation en énergie devrait croître d'environ 10 %.

**GRAPHIQUE 6** ► Répartition mondiale de la demande en énergie



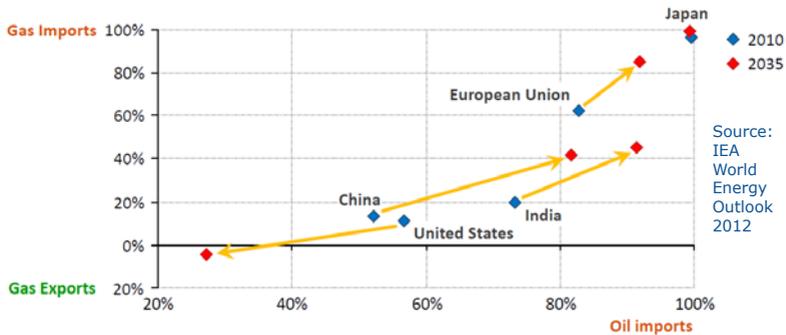
Source : IEA, *World Energy Outlook*, 2012.

21. International Energy Agency (Agence internationale de l'énergie), *World Energy Outlook*, 2012.

**GRAPHIQUE 7** ➤ Importation nette en pétrole et en gaz des pays plus grands consommateurs



**Net oil & gas import dependency in selected countries**



Source: International Energy Agency, *World Energy Outlook*, 2012.

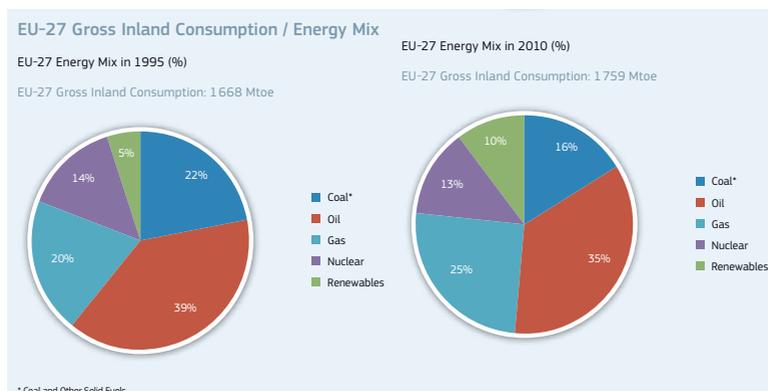
En outre, les marchés internationaux des matières premières demeurent marqués par une forte instabilité et volatilité, comme l'ont encore démontrés les événements récents en Libye, en Égypte, en Irak, en Iran ou encore en Algérie. On assiste également à de fortes tensions énergétiques dans le voisinage de l'Europe, et principalement à l'Est avec la pression croissante de la Russie sur les pays de transit.

De façon générale, le monde de l'énergie s'est re-politisé, mais l'UE en tant que telle semble encore peu suffisamment armée face à ces dynamiques complexes, ne disposant que de trop faibles pouvoirs en matière de politique énergétique extérieure, et peinant à développer une stratégie commune quant au choix entre les différentes sources d'énergie, ou encore leur origine géographique. Or les États membres pris individuellement paraissent tous les jours plus limités dans leurs moyens pour faire face à ce contexte difficile et notamment cette concurrence internationale de grande ampleur.

## 3.2. Le rôle du gaz dans les mixtes énergétiques en Europe : transitions et incertitudes

Le gaz naturel est un élément essentiel du bouquet énergétique de l'UE. Utilisé principalement pour la production d'électricité, le chauffage, comme matière première dans l'industrie et comme carburant dans les transports, il compte approximativement pour un quart de l'approvisionnement total en énergie primaire.

### GRAPHIQUE 8 ➤ Évolution du mixe énergétique européen entre 1995 et 2010



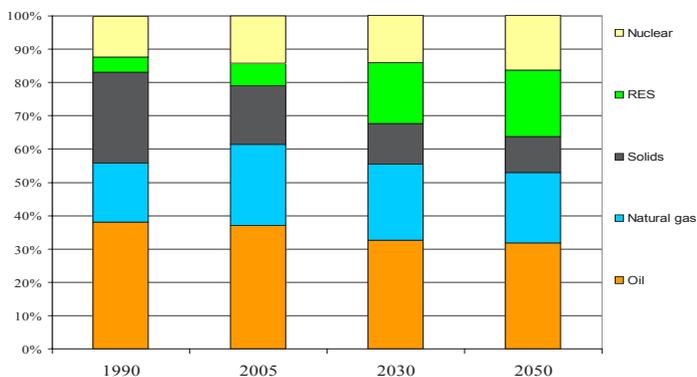
Source : European Commission, *EU energy in figures*, Statistical pocketbook, 2012.

Au cours de la dernière décennie, la consommation de gaz a connu une hausse rapide en Europe. Et ce processus pourrait s'accélérer dans les années à venir, et notamment après les décisions prises par certains États membres sur leur mixe énergétique suite à l'accident nucléaire japonais de Fukushima. Néanmoins, on assiste en 2012 et 2013 à une chute de la consommation en gaz au sein de l'UE, sans encore savoir si ce phénomène sera durable ou non.

Dans la transition énergétique qui se met en place progressivement en Europe, le gaz est vraisemblablement amené à jouer un rôle croissant en tant qu'énergie de substitution et de *back-up* pour les sources d'énergie renouvelable intermittentes. Mais ce n'est pas encore clair dans quelle mesure et quelles quantités. Les ordres de grandeur en question auront inévitablement un impact sur la sécurité énergétique en Europe.

Il n'est dès lors toujours pas clair dans quelle mesure l'UE pourrait à terme soit ne pas importer suffisamment de gaz pour subvenir à ses besoins, ou au contraire, être engagée dans de trop nombreux projets d'infrastructures, rendant une partie de celles-ci inutiles et non rentables. Cela peut également être perçu comme le fait que des infrastructures surcapacitaires soient le prix à payer pour la sécurité d'approvisionnement.

**GRAPHIQUE 9** ► Évolutions possibles du mixe énergétique européen aux horizons 2030 et 2050



**TABLEAU 3** ► Estimation de la consommation de gaz naturel au sein de l'UE de 2005 à 2030

UE 27 BCM	2005	2020 SCÉNARIO DE BASE*, PRIX DU PÉTROLE \$88/BARIL	22030 SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE**, PRIX DU PÉTROLE \$88/BARIL	2030 SCÉNARIO DE BASE*, PRIX DU PÉTROLE \$106/BARIL	2030 SCÉNARIO DE RÉFÉRENCE**, PRIX DU PÉTROLE \$1068/BARIL
Demande de gaz naturel	519	538	479	511	457
Production de gaz naturel	219	130	129	88	87
Importations de gaz naturel	299	408	349	423	370

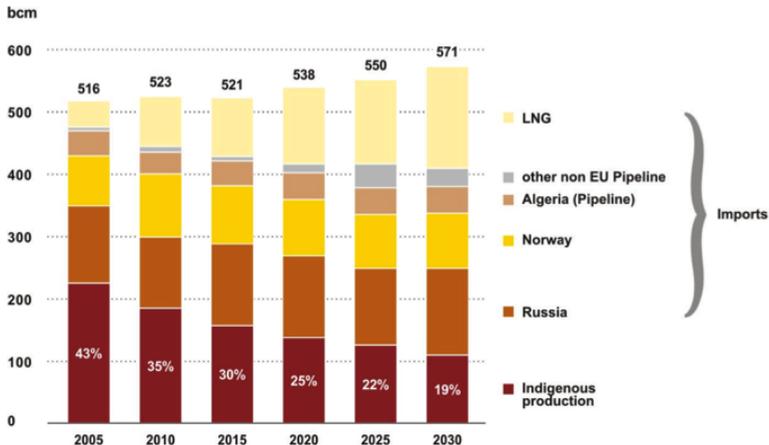
\* inclut les mesures de politique énergétique mises en place en avril 2009.

\*\* inclut 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation, une baisse de 20 % des émissions de CO<sub>2</sub>, les mesures politiques mise en place jusque fin 2009 et quelques mesures d'efficacité énergétique.

Source (graphique 9 et tableau 3) : d'après Dr Frank Umbach, « Gas - The Impact of New Supplies and the Potential Impact of Unconventional Gas Supplies », presentation at the International Conference: "Advancing EU Energy Objectives in East Central Europe: The Next 40 Years", organised by the Atlantic Council and REKK, Budapest, Hungary, 4-5 October 2012.

La production intérieure ayant diminué, les importations de gaz ont augmenté encore plus vite, ce qui entraîne une plus grande dépendance à l'égard des importations. Il est significatif que le Royaume-Uni soit désormais un importateur net d'énergie primaire (21,3 % en 2006)<sup>22</sup>. Alors que l'UE importait déjà 54 % de ses besoins énergétiques en 2006<sup>23</sup>, sa dépendance vis-à-vis de l'extérieur pour ses approvisionnements en énergie n'a depuis lors fait que s'accroître. Cette dépendance devrait aller en augmentant : ses importations passeraient à 67 % en 2030, avec respectivement 95 % de ses besoins en pétrole et 84 % de ses besoins en gaz naturel<sup>24</sup>. La dépendance aux importations n'étant pas en soi un phénomène intrinsèquement négatif, celle-ci implique néanmoins de procéder à un examen des questions de sécurité d'approvisionnement et de solidarité énergétique européenne.

**GRAPHIQUE 10** ► Estimation de la consommation de gaz naturel au sein de l'UE de 2005 à 2030 par origine



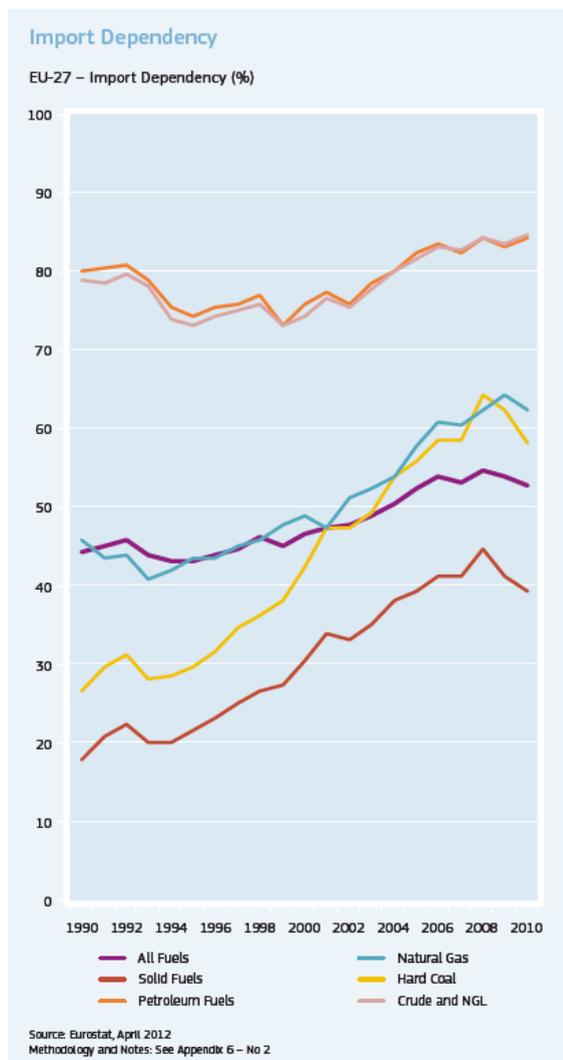
Source : IHS CERA, octobre 2011.

22. European Commission, DG ENER, *EU energy in figures*, Statistical Pocketbook, 2012.

23. *Idem*.

24. European Commission, DG TREN, *Trends to 2030, European Energy and Transport*, 2009.

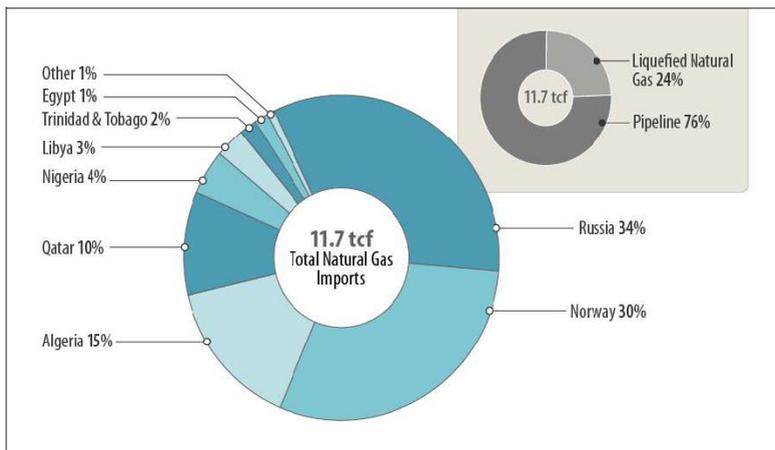
**GRAPHIQUE 11** ▶ Dépendances européennes aux importations pour les diverses sources d'énergie fossile



Source: European Commission, *EU energy in figures*, Statistical pocketbook, 2012, p. 64.

Au-delà de certaines tendances lourdes que sont la dépendance globale de l'UE pour ses importations envers trois principaux fournisseurs (Russie, Norvège et Algérie), la situation de dépendance varie cependant énormément d'un État membre à l'autre. Si à l'échelle de l'UE l'éventail des sources d'approvisionnement en gaz semble relativement large, à l'échelle nationale, par contre, pour des raisons historiques, un certain nombre d'États membres sont tributaires d'un fournisseur unique pour la satisfaction de l'ensemble de leurs besoins en gaz. Alors que la plupart des États d'Europe occidentale ont un approvisionnement relativement bien diversifié, d'autres, principalement parmi les États membres d'Europe centrale et orientale mais pas seulement, demeurent totalement (Lettonie, Estonie, Finlande et Slovaquie) ou majoritairement (Bulgarie, Lituanie, République tchèque, Grèce, Pologne et autres) dépendants d'une seule et même source, russe la plupart du temps, comme on l'a vu dans la section 2.1. ci-dessus.

**GRAPHIQUE 12** ► Origines géographiques du gaz importé en Europe en 2010



Source: BP Statistical Review of World Energy 2011, <http://www.bp.com/sectiongenericarticle800.do?categoryId=9037130&contentId=7068669>.

#### ENCADRÉ 4 ► Impact potentiel des gaz non conventionnels en Europe

Il y a en outre une offre croissante de gaz non conventionnels i.e. *Shale gas*, suite à la révolution énergétique liée à leur développement initiée aux États-Unis mais dont les bénéfices concrets sont encore assez faibles pour l'UE. En Europe, le développement des gaz non conventionnels en est toujours à ses balbutiements. Alors qu'il est estimé que des ressources en gaz non conventionnels existent dans de nombreux pays européens, la situation est très différente de celle des États-Unis. L'UE possède a priori des réserves moins importantes, une aire géographique beaucoup plus petite et une densité de population beaucoup plus grande. Soucieux de limiter leur dépendance aux approvisionnements énergétiques russes, c'est notamment en Europe de l'Est que les perspectives pour le développement du gaz non conventionnels sont les plus optimistes, mais également en France ou au Royaume-Uni.

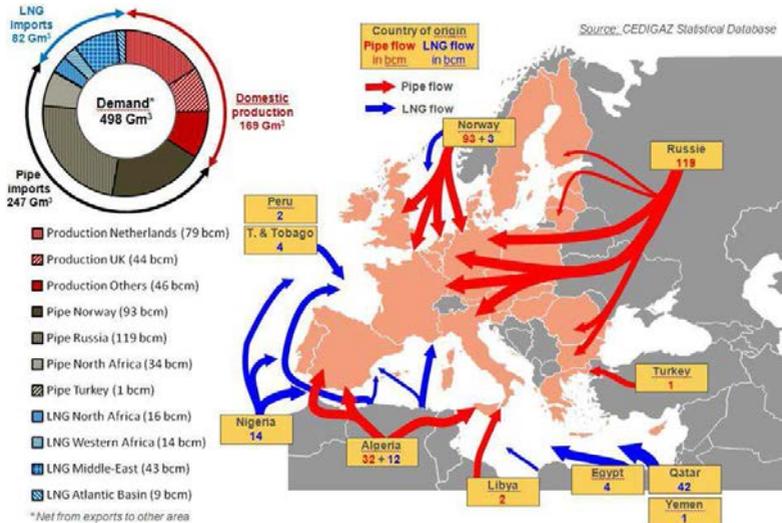
Dans le même temps, de nombreuses incertitudes demeurent autour de l'exploitation du gaz non conventionnel en Europe, ce qui rend les investissements futurs loin d'être certains. Tout d'abord, le volume des réserves véritablement exploitables au sein de l'UE est difficile à calculer. Par exemple, les estimations de ressources récupérables polonaises sont beaucoup plus faibles que prévues initialement. En outre, les préoccupations du public au sujet des impacts négatifs de l'extraction de gaz non conventionnels sur l'environnement et le climat sont réelles. Les principales préoccupations sont liées à la contamination de l'eau, à l'épuisement des ressources en eau, aux tremblements de terre, à la dégradation de la biodiversité et des terres, et aux rejets de méthane. Cette dernière question pourrait également avoir un impact sur le réchauffement climatique. Suite à la publication de plusieurs rapports sur les risques liés à l'exploitation des gaz non conventionnels par la Commission européenne, le Parlement européen estime que le cadre réglementaire actuel est insuffisant et demande à la Commission européenne de proposer une nouvelle législation plus restrictive dès 2013.

Alors que les incertitudes concernant les impacts de l'exploitation de gaz non conventionnels sur l'environnement et le climat ne peuvent certainement pas être ignorées, le marché gazier de l'UE pourrait aussi bénéficier du développement de ressources gazières non conventionnelles. D'une part, il permettrait d'améliorer la diversité de l'offre grâce à l'augmentation des fournitures de GNL initialement dirigées vers les États-Unis qui seront disponibles sur le marché européen. D'autre part, bien que le potentiel d'exploitation des gaz non conventionnels au sein de l'UE ne soit pas une révolution, cela pourrait néanmoins déclencher des investissements dans les infrastructures de transport et également réduire légèrement la dépendance énergétique de l'UE. Dans l'ensemble, ces nouveaux éléments pourraient aussi permettre d'améliorer la position de l'UE et ses États membres dans les négociations avec les fournisseurs étrangers.

### 3.3. Diversification des sources : stratégie européenne

Face à ces défis croissants liés à la sécurité d'approvisionnement, les pays fournisseurs d'énergie fossile ont bien compris leur intérêt et certains tendent à maximiser leur avantage, non seulement en termes économiques, mais aussi dans certains cas comme levier politique vis-à-vis des États dépendants. Cette situation de vulnérabilité et de dépendance croissante des États membres a entraîné une compétition intra-européenne pour la diversification des approvisionnements. Tous les États membres de l'UE se sont engagés dans des stratégies de diversification des ressources et des sources d'énergie sans précédent, ayant même à certaines occasions pu remettre en cause le principe de solidarité énergétique (*voir en particulier la section suivante*). Divers projets concurrents et controversés de pipelines et gazoducs pour la diversification des voies d'approvisionnement ont ainsi vu le jour dont le *Nord Stream*, *Nabucco* ou encore le *South Stream*.

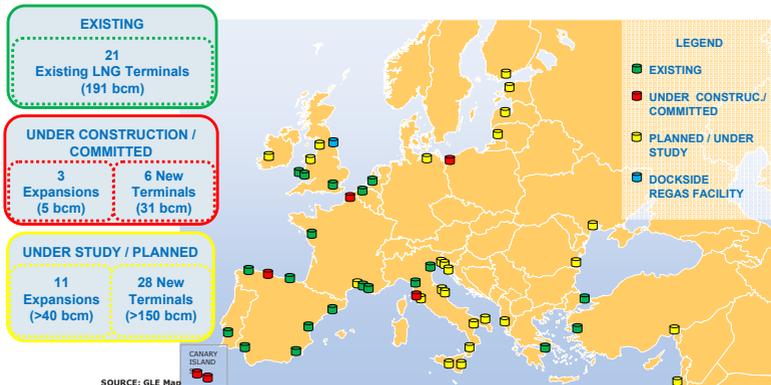
GRAPHIQUE 13 ► Approvisionnement en gaz vers et au sein de l'UE



Source : Cedigaz Statistical Database.

Dans cette stratégie de diversification, il faut rappeler que ce sont les opérateurs énergétiques industriels qui ont joué un rôle majeur dans l'impulsion des dynamiques de marché ayant permis à ce stade une plus grande diversification, fluidité et flexibilité des approvisionnements dans le domaine du gaz. Ils sont ainsi à l'origine de nombreux projets d'investissement dans le développement de capacités en gaz naturel liquéfié (GNL) permettant de diversifier les approvisionnements au moyen de nouveaux flux énergétiques d'origines variées, dont le Moyen-Orient, le Qatar ou l'Afrique, ainsi que l'Amérique du Nord et l'Amérique du Sud, etc., mais aussi de capacités de stockage. Il en va de même s'agissant des investissements nécessaires dans l'adaptation des infrastructures de transport de gaz permettant la réversibilité des flux.

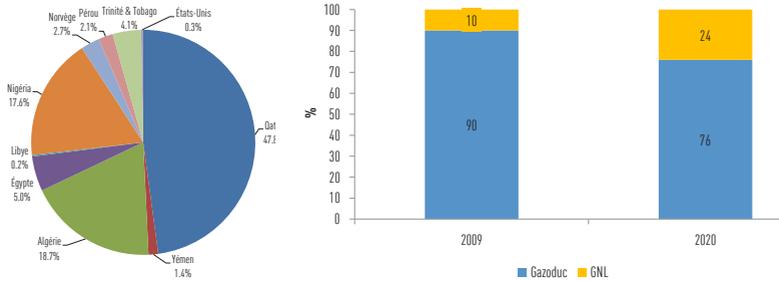
**GRAPHIQUE 14** ▶ Terminaux GNL existants et en construction au sein de l'UE



Detailed information on LNG Projects available at: [http://www.gie.eu/maps\\_data/index.asp](http://www.gie.eu/maps_data/index.asp)

Source : GLE Map.

GRAPHIQUE 15 ► Développement du GNL dans le marché européen du gaz



Source : Gasunie.

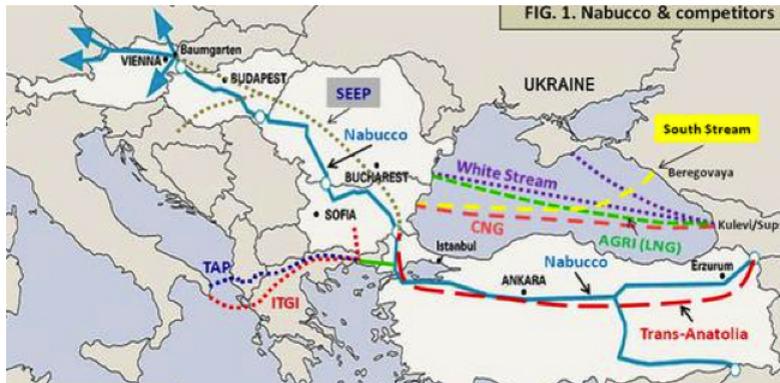
En outre, l'une des initiatives majeures au niveau européen afin de diversifier les sources de l'approvisionnement en gaz est de développer le « Corridor sud » dont Nabucco est le projet phare. L'UE s'est fortement profilée en soutenant Nabucco en tant que projet d'intérêt européen et en engageant sa capacité effective à développer celui-ci. Or, ce dernier a dû faire face dès ses débuts à de nombreux obstacles : retards, coût à la hausse, approvisionnements pas encore assurés, concurrence féroce avec d'autres projets européens dont ceux défendus par les Russes (*South Stream*), etc.

Il est à présent quasiment sûr que Nabucco ne verra jamais le jour sous sa forme initiale, telle que promue par les institutions européennes. Il a été dans un premier temps redimensionné sous la forme de *Nabucco West* (soutenu par les opérateurs privés autrichien OMV, hongrois MOL, roumain Transgaz, bulgare Bulgargaz et turc Botas), censé acheminer du gaz de la Caspienne vers l'UE à partir de la frontière turque, seulement dans le prolongement du *Trans Anatolian Pipeline* (TANAP) et en passant ensuite par la Bulgarie et la Roumanie vers l'Autriche et son centre gazier de Baumgarten.

Le *Nabucco West* a finalement été éliminé de la compétition par les fournisseurs azéris et autres développeurs du consortium pour le champ gazier *Shah Deniz II* (auquel participent les compagnies BP, Statoil, SOCAR et Total) au bénéfice de son concurrent direct le *Trans Adriatic Pipeline* (TAP - soutenu par Statoil, AXPO and E.ON Ruhrgas), qui acheminera ce gaz à hauteur de 10 bcm

par an, à partir de la frontière turque vers l'UE (en prolongeant le TANAP) en passant par la Grèce et l'Albanie vers l'Italie.

**GRAPHIQUE 16** ➤ Options des pipelines pour le Corridor sud



Source : [www.EurActiv.fr](http://www.EurActiv.fr)

Certaines leçons peuvent d'ores et déjà être tirées de l'expérience de Nabucco. Avant tout, il est difficile de développer un transit gazier sans avoir suffisamment d'assurance de volumes de gaz disponibles pour un tel pipeline. Or, ce projet ne reposait pas sur l'existence de quantités suffisantes de gaz à disposition. Les ressources disponibles de l'Azerbaïdjan se sont rapidement révélées insuffisantes et il n'a jamais été clair dans quelle mesure le Turkménistan, voire d'autres fournisseurs au-delà, s'engageraient dans ce projet de diversification. Il est d'autant plus difficile de développer un projet de cet ampleur quand les compagnies et opérateurs privés impliqués sont de petite ou moyenne taille, et non parmi les plus grands d'Europe, comme il s'est avéré après le retrait de Nabucco de l'opérateur allemand RWE. D'autres éléments ont également pu jouer un rôle, tels que le lobby russe vis-à-vis des pays d'Asie centrale, les différences de prix du gaz entre les marchés visés par le TAP et ceux visés par *Nabucco West*, ou encore l'intérêt des azéris (SOCAR) pour les infrastructures énergétiques grecques ayant pu favoriser le TAP.

Enfin, L'UE tente malgré tout de définir une stratégie cohérente et collective de diversification des approvisionnements et de partenariats internationaux,

avec pour point d'orgue la Communication de 2011 de la Commission européenne sur la dimension extérieure de la politique énergétique européenne<sup>25</sup>. Il faut néanmoins noter que cette dernière ne mentionne pas explicitement la solidarité énergétique.

En assurant davantage de diversification des sources d'approvisionnement (en gaz principalement) et des voies de transport à l'échelle de l'Europe, la stratégie européenne tente de limiter la vulnérabilité de l'UE à l'égard de ses importations, et en particulier pour les États membres qui dépendent d'un seul fournisseur, en rééquilibrant les écarts trop importants au sein des marchés du gaz entre l'Europe continentale et les PECO, afin de réaliser à terme un marché du gaz paneuropéen. L'UE s'engage à cet effet à s'exprimer davantage « d'une même voix » sur la scène énergétique internationale et de façon cohérente en renforçant les partenariats et dialogues énergétiques avec les principaux pays fournisseurs, de transit et consommateurs, comme on le verra dans les sections suivantes.

### 3.4. **Transparence des accords intergouvernementaux : confiance mutuelle**

Le manque de transparence des contrats bilatéraux d'approvisionnement conclus par les États membres a été préjudiciable à la solidarité énergétique européenne à plusieurs reprises. La confiance mutuelle entre États membres, précieuse mais fragile, a longtemps fait défaut dans ce domaine sensible.

C'est notamment dans un contexte pour le moins tendu que les opérateurs Gazprom, Wintershall/BASF, E.ON, Gasunie et GDF SUEZ se sont engagés de façon unilatérale et sans concertation avec Gazprom pour la construction du gazoduc *Nord Stream* reliant l'Allemagne directement à la Russie en passant sous la mer Baltique, en évitant ainsi les pays de transit que sont l'Ukraine, la Pologne ou les États baltes. C'est dans la presse que ces derniers ont appris l'existence et la conclusion de ce projet, engendrant la furie de leurs autorités nationales envers l'Allemagne, et stigmatisant le manque de solidarité

<sup>25</sup> La politique énergétique de l'UE : s'investir avec des partenaires au-delà de nos frontières, COM(2011) 539 final.

énergétique européenne (les plus hauts dirigeants polonais allant même jusqu'à qualifier ce contrat de nouveau pacte Ribbentrop-Molotov!).

Au-delà des conséquences négatives et conflictuelles entre États membres, ce projet a également provoqué de fortes tensions autour du partenariat UE-Russie, avec les vetos successifs de la Pologne et des États baltes aux négociations d'un nouvel accord de partenariat censé remplacer le cadre juridique existant, arrivé à son terme en 2007 et toujours pas renouvelé en 2013.

Tirant les leçons de ces conflits passés, l'UE a mis en œuvre depuis novembre 2012<sup>26</sup> un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux nouveaux et existants entre les États membres et les pays tiers dans le domaine de l'énergie. L'objectif de ce mécanisme est d'accroître la transparence entre les États membres et de veiller à ce que les règles communautaires relatives au marché intérieur de l'énergie et les objectifs des politiques de sécurité soient respectés par ces accords. C'est ensuite à la Commission européenne de mettre ces informations à la disposition de tous les autres États membres, en tenant compte de la nécessité de protéger les informations sensibles sur le plan commercial.

Ce système doit assurer une plus grande visibilité et à terme renforcer la confiance mutuelle entre États membres, corollaire indispensable pour la solidarité énergétique. Il appartient maintenant aux États membres de communiquer de bonne foi ces informations essentielles. Il faut néanmoins préciser que ces obligations ne s'appliquent pas aux contrats de droit privé conclus entre fournisseurs et opérateurs industriels mais seulement aux accords intergouvernementaux conclus entre deux pays, comme ce fut le cas par exemple encore récemment avec l'accord entre la Russie et la Bulgarie concernant le pipeline *South Stream*.

26. Décision No 994/2012/UE.

### 3.5. Partenariats autour de l'énergie : approche stratégique et accords-cadres

Les stratégies de partage et de répartition des risques, ainsi que celles visant à tirer le meilleur parti de l'influence combinée de l'UE sur la scène internationale peuvent être plus efficaces que des actions dispersées à l'échelle nationale. En tant que grand bloc commercial, l'Europe a beaucoup à offrir aux fournisseurs d'énergie. Si l'UE veut réellement peser sur la sécurité des approvisionnements, elle doit être avant tout une force de marchandage et de négociation, et à ce titre avoir la possibilité de conclure des engagements internationaux mais aussi d'être représentée collectivement dans les organisations internationales.

Faire front commun, parler d'une seule voix avec ses partenaires extérieurs, qu'ils soient pays producteurs ou de transit, et faire prévaloir ses intérêts vis-à-vis de ces États et autres entités commerciales peut impliquer également, quand le besoin se présente, et au nom de l'intérêt commun et de la solidarité au sein de l'UE, que l'UE négocie directement avec les pays fournisseurs et de transit, en particulier la Russie mais également en Asie centrale par exemple, les conditions de l'approvisionnement énergétique vers les marchés européens, tout en laissant aux entreprises le soin de négocier et de conclure les contrats finaux sur les prix et les volumes avec les fournisseurs.

Au-delà de l'approche *ad hoc* au cas par cas, il appartiendrait à l'UE de conclure avec ces pays des accords-cadres établissant les règles du jeu pour leurs relations énergétiques, sur un pied d'égalité et conformément aux principes d'interdépendance, de réciprocité et de solidarité.

Dans de telles négociations, l'UE pourrait notamment avoir les objectifs suivants : négocier des contrats cadres pour l'approvisionnement avec les fournisseurs extérieurs ; mettre en place le cadre juridique et économique nécessaire pour la mise en place de consortiums d'investissement, pour l'exploitation des infrastructures de transport et de stockage au sein et en dehors de l'UE, et/ou pour le développement de mécanismes d'urgence communs, etc.

Un tel progrès serait conforme aux objectifs et à l'agenda de l'UE en matière de sécurité énergétique puisqu'en établissant un cadre juridique stable avec

les pays partenaires, elle permettrait aux institutions européennes, États membres et sociétés y participant de coopérer étroitement sur les questions stratégiques telles que l'établissement de négociations avec les fournisseurs extérieurs ou la construction d'infrastructures transeuropéennes. Cela pourrait également améliorer la gestion de crises énergétiques, éviter des ruptures d'approvisionnement, faire progresser la sécurité d'approvisionnement globale en Europe et enfin renforcer la solidarité énergétique au sein de l'UE.

Le développement de relations politiques fortes entre Européens et pays partenaires favorisent également les relations commerciales entre les opérateurs industriels impliqués des deux côtés. Des conditions cadres transparentes et fiables sont également indispensables au sein de l'UE et à l'égard des pays tiers afin que les entreprises puissent tirer parti des nouvelles possibilités d'investissement. Cela permettrait à terme d'ouvrir le marché européen de l'énergie aux entreprises étrangères concernées, en conformité avec la réglementation établie au sein de l'UE, et de permettre également aux entreprises européennes d'investir dans le secteur énergétique (*upstream* et *downstream*) des pays concernés, selon des règles et paramètres négociés dans de tels accords-cadres.

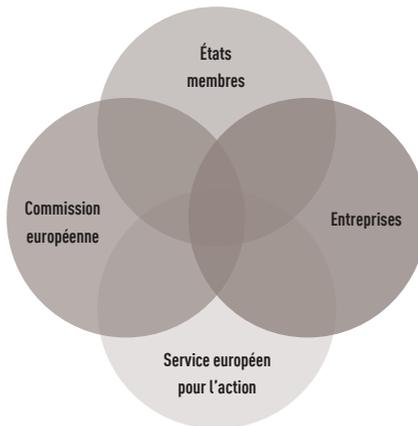
Cependant, de façon générale, une telle approche de la solidarité énergétique est encore bien souvent absente des instruments énergétiques bi- ou multilatéraux conclus avec les pays fournisseurs et/ou de transit, et non le moindre, la Russie. Le mandat de la Commission européenne pour négocier un accord-cadre avec les pays fournisseurs et de transit d'Asie centrale (Azerbaïdjan et Turkménistan) est un premier pas dans ce sens. Il aura fallu néanmoins près d'une décennie depuis le lancement du projet Nabucco pour que le Conseil donne un mandat de négociation clair à la Commission européenne. Mais les marchés, les opérateurs, pays producteurs et de transit n'attendent pas.

Enfin, l'UE pourrait également adopter une démarche résolue afin d'utiliser au mieux les nombreux instruments et politiques d'action extérieure dont elle dispose. L'UE aurait tout intérêt à poursuivre l'insertion systématique, lorsque cela est nécessaire et justifié, d'objectifs énergétiques dans ses politiques externes et des instruments et autres moyens financiers et économiques pour les réaliser. À cet effet, il s'agirait principalement de mettre en perspective la politique de voisinage, aussi bien à l'Est qu'au Sud, les partenariats

stratégiques avec en priorité la Russie, la politique d'élargissement, notamment s'agissant de la Turquie, la politique de développement, notamment en Afrique subsaharienne, et enfin la politique étrangère et de sécurité commune.

Cette approche nécessiterait de donner autant de mandats de négociation clairs, cohérents et ambitieux à la Commission européenne. En outre, le Service européen d'action extérieure (SEAE) aurait un rôle spécifique de coordination entre ces divers instruments d'une part, et les multiples zones géographiques concernées d'autre part.

**GRAPHIQUE 17** ▶ Acteurs majeurs dans l'élaboration d'une politique européenne énergétique extérieure



Source : Notre Europe – Institut Jacques Delors.

### 3.6. Solidarité avec les pays voisins de l'UE : projets énergétiques concrets de co-développement

La coopération énergétique avec les pays voisins de l'UE s'inscrit dans le vaste projet de créer un espace de sécurité et de prospérité paneuropéen, que ce soit au nom de la sécurité énergétique, de la diversification des approvisionnements ou encore de la solidarité politique, économique et sociale avec le voisinage de l'UE. Cette stratégie ne peut néanmoins se limiter à transférer

*l'acquis communautaire* énergétique aux pays voisins. Que ce soit dans le cadre de la politique européenne de voisinage, du Partenariat oriental ou de l'Union pour la Méditerranée, l'UE et ses voisins doivent progressivement ouvrir leurs marchés énergétiques respectifs en toute réciprocité et développer les projets concrets de co-développement dans le secteur énergétique.

Le Plan solaire méditerranéen porté par l'UE et ses États membres au sein de l'Union pour la Méditerranée est essentiel à cet égard. Il nécessite un rapprochement juridique, économique, réglementaire et financier avec les voisins du Sud. Les instruments à privilégier pour ce rapprochement sont d'une part la coopération entre régulateurs et opérateurs de réseaux des deux rives, et notamment au sein des initiatives *Medreg* et *Medtso* soutenue activement par la Commission européenne, et d'autre part de dupliquer dans une certaine mesure au Sud ce qui a été amorcé avec les pays des Balkans au sein de la Communauté énergétique de l'Europe du Sud-Est.

À l'Est, il faut aussi rappeler le rôle central, bien qu'amené à décliner, que continue à jouer l'Ukraine dans le transit du gaz russe vers l'UE, mais également la Géorgie, la Moldavie et la Biélorussie. Alors que jusqu'à très récemment, de 70 à 80 % du gaz russe vers l'UE transitait par ces pays, cette part est en déclin constant, notamment depuis la construction du gazoduc *Nordstream*, et d'autant plus si le projet *South Stream* voyait le jour, qui redirigerait une part importante des ressources internes russes vers l'UE en évitant soigneusement des pays comme l'Ukraine.

Il demeure non moins important de rapprocher davantage ces pays voisins de l'UE, que ce soit au sein de la Communauté énergétique de l'Europe du Sud-Est, ou encore dans le cadre de la politique européenne de voisinage et/ou du Partenariat oriental. Les dernières initiatives de la Commission européenne à cet égard sont bienvenues. Il s'agit notamment de :

- mécanismes bilatéraux adoptés pour la prévention et la gestion des crises (*early warning mechanisms*) notamment avec l'Ukraine ;
- la participation au financement de la rénovation des réseaux d'infrastructures gazières de ces pays via les fonds européens disponibles dans le cadre de l'instrument pour la politique européenne de voisinage ou encore

via la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD) ;

- l'insertion de dispositions relatives à l'énergie dans les Accords de libre échange approfondis et complets - DCFTA en cours de négociation avec ces pays.

La Commission européenne doit néanmoins rester ferme avec les autorités nationales de ces pays afin qu'ils procèdent aux réformes indispensables de leurs secteurs énergétiques (gazier, électrique, etc.), et principalement s'agissant de leur ouverture à la concurrence.

La possibilité demeure cependant que ces différents réseaux nationaux tombent définitivement sous contrôle russe. La société russe Gazprom a en effet développé ces dernières années une stratégie ambitieuse (voire même considérée par certains comme agressive dans certaines circonstances) de rachat et/ou participation dans les industries de réseaux des pays concernés, mais également dans les Balkans et d'autres pays d'Europe centrale et orientale. La Russie exerce à ce titre une pression constante sur les autorités et opérateurs de ces pays et a par exemple récemment pressé Ukrainiens et Moldaves de se retirer aussi bien de la Charte européenne de l'énergie que de la Communauté énergétique de l'Europe du Sud-Est.

### **3.7. Capacités d'approvisionnement en gaz : une démarche collective**

Enfin, l'UE pourrait en outre, dans certaines circonstances exceptionnelles et solidement justifiées, envisager de pouvoir mettre en commun certaines capacités d'approvisionnement adéquates pour ces ressources énergétiques via la constitution de « Groupements d'achat européen de gaz », visant à conférer aux États et entreprises participants un véritable pouvoir de négociation collectif vis-à-vis des fournisseurs extérieurs. Cela serait surtout pertinent quand ce sont les fournisseurs eux-mêmes qui le demandent et en font une condition préalable.

Les institutions européennes, via la Commission européenne, seraient impliquées aussi bien en amont, lors de l'autorisation, qu'en aval, dans le contrôle

du respect de l'acquis communautaire et des règles de concurrence au sein du marché intérieur. Une coopération accrue entre les autorités et régulateurs nationaux dans les pays/entités importateurs de gaz concernés serait également nécessaire notamment afin d'assurer que le bon fonctionnement du marché intérieur n'est pas entravé. La supervision et la coordination de ces autorités stratégiques nationales aux niveaux régional et européen pourrait être exercée par la Commission européenne. Ces autorités nationales se réuniraient régulièrement entre elles pour élaborer une méthode de travail commune et établir une confiance mutuelle.

La réalisation de ce type d'instrument présente néanmoins certaines difficultés, principalement liées à l'application des règles de concurrence européennes. En effet, il s'agirait dans une certaine mesure de limiter la concurrence en aval, entre opérateurs, en leur permettant de se constituer sous forme de cartel. Il serait dès lors nécessaire de démontrer qu'il existe de nombreux avantages pour le consommateur final qui contrebalancent la limitation à la concurrence *upstream*. Ces avantages pourraient notamment être les suivants : davantage de diversification et de flexibilité bénéfiques en terme de sécurité d'approvisionnement, mais aussi une mise en concurrence accrue entre fournisseurs eux-mêmes avec à la clé une baisse potentielle des prix du gaz, davantage alignés sur les prix spots.

Il n'est en outre pas clair dans quelle mesure ce type d'instrument pourrait s'appuyer sur la législation européenne existante, et notamment les règlements d'exemption par catégorie. La Commission européenne est en effet de plus en plus réticente à utiliser ce type de dérogation généralisée, qui pourrait néanmoins offrir aux sociétés participantes la sécurité anti-trust nécessaire et permettre à la Commission européenne d'imposer les conditions suffisantes pour s'assurer que la coopération « en amont » n'affectera pas la concurrence « en aval ». L'article 103 permet directement au Conseil d'adopter ce type de règlements ou de déléguer cette tâche à la Commission européenne. Une autre possibilité est que la Commission puisse fournir des autorisations au cas par cas, ce qui prendrait beaucoup plus de temps et alourdirait vraisemblablement les procédures administratives.

Ces diverses incertitudes liées aux justifications et cadres juridiques sont autant d'obstacles majeurs au développement de ce type de projets, qui requièrent une visibilité et sécurité juridique importante, notamment pour

leur financement mais aussi la finalisation des contrats d'approvisionnement avec les fournisseurs étrangers.

Plus précisément, la Commission européenne a examiné dans ce registre la faisabilité d'un mécanisme d'achat groupé, notamment afin d'assurer le développement du corridor gazier sud-européen (i.e. « *Caspian Development Corporation* »<sup>27</sup>). Ce type de mécanisme répond directement à une demande formulée expressément par les négociateurs turkmènes pour l'achat de gaz dans des quantités importantes, à hauteur de 30 bcm par an, sans savoir à ce stade s'il s'agit d'une offre réelle ou plutôt d'une diversion turkmène.

Aucun opérateur européen ou État membre seul n'est capable de prendre en charge une telle quantité de gaz. Ce mécanisme présente dès lors un intérêt pratique et concret immédiat. Son développement rencontre encore cependant de nombreuses forces de résistance, principalement du côté des grands opérateurs industriels nationaux, et de certains États membres, qui y voient trop de rigidité et une interférence non-désirée dans leurs activités respectives, mais surtout n'y voient pas d'utilité ni d'intérêt commercial. Et ce sont ces opérateurs industriels qui restent maîtres *de facto* de l'approvisionnement énergétique au sein de l'UE.

<sup>27</sup>. Caspian Development Corporation, *Final implementation report presented to World Bank, European Commission and European Investment Bank*, Cambridge MA : IHS CERA, December 2010, 155 p.

## 4. Solidarité, transition énergétique et optimisation des ressources au sein de l'UE

Bien que la souveraineté nationale quant aux choix liés aux ressources énergétiques utilisées, à la structure de l'approvisionnement mais aussi quant à la fiscalité énergétique demeure une réalité intangible de la politique énergétique européenne, et consacrée très exactement par les traités européens, on peut néanmoins regretter que les États européens privilégient encore trop souvent les solutions nationales pour la réalisation des objectifs collectifs des trois fois 20 % consentis en 2007 et liés au vaste processus enclenché de transition(s) énergétique(s) dans lesquelles se sont lancés l'UE et ses États membres.

Les solutions nationales isolées, pour les grands comme les petits États, notamment dans le domaine des énergies renouvelables, montrent d'emblée leurs limites et augmentent d'autant plus le risque de réponses divergentes voire conflictuelles aux défis posés. Il ne s'agit pas de nier que quelques États puissent plus ou moins réaliser seuls leur part respective des objectifs assignés, mais le prix à payer en est bien trop grand.

Face aux défis liés à la transition énergétique en Europe, il ne peut y avoir dans ces domaines ni solutions satisfaisantes ni valeur ajoutée sans une coopération approfondie entre États membres. À cet effet, la solidarité pourrait à terme être l'un des moteurs du développement d'une politique européenne de l'énergie et prendre le pas sur les conflits relatifs à la souveraineté nationale. La solidarité pourrait à ce titre davantage se structurer autour de l'optimisation des ressources naturelles au sein de l'UE.

### 4.1. Solidarité dans les choix nationaux : assurer la complémentarité

Une optimisation accrue des ressources au sein de l'UE permettrait *in fine* d'assurer une plus grande complémentarité entre les choix nationaux et

permettre que la diversité et la multiplicité des solutions nationales deviennent une force cohérente et non une faiblesse structurelle de la politique énergétique européenne.

Or, si le processus de concurrence et de libéralisation des marchés de l'énergie a permis dans une certaine mesure d'optimiser certains actifs existants, l'UE n'a pas encore été capable de trouver la solution permettant de promouvoir les investissements requis pour assurer l'optimisation des ressources énergétiques dans le cadre de la transition énergétique en Europe, et d'orienter les financements vers les projets adéquats.

Développer les énergies renouvelables indispensables aux transitions énergétiques en Europe requiert également une approche collective. Au vu des contraintes géographiques et territoriales posées par les sources d'énergie renouvelable, une certaine spécialisation des différents États membres autour d'une vision commune de l'exploitation de ces ressources en Europe serait un moyen efficace de garantir un portefeuille énergétique diversifié et de créer une solidarité de fait. Dans ces conditions, les États membres seraient non seulement responsables de leur propre production nationale, mais également de la production européenne. Bien évidemment, l'Europe aurait tout intérêt à développer l'énergie solaire dans les zones à fort potentiel d'ensoleillement, et la production éolienne dans les zones où les vents soufflent fort. Ce n'est cependant pas toujours le cas.

En outre, les modes de production aléatoires nécessiteront de nouvelles approches pour stabiliser les réseaux et intégrer de nouvelles infrastructures, en particulier des technologies de contrôle, des capacités de stockage de l'électricité et du gaz, et un approvisionnement en gaz stable et fiable comme combustible de secours. Plus particulièrement, du point de vue technique, il sera nécessaire de compléter le système de courant alternatif à haute tension déjà en place par l'intégration de technologies de courant continu à haute tension en tant que « réseaux superposés ».

Des économies d'échelle sont possibles grâce à la coopération transfrontalière en matière d'utilisation des ressources afin de remédier aux réels déséquilibres structurels existants dans l'utilisation durable des ressources entre différents États membres. En outre, les approches règlementaires auront un

impact majeur sur le financement de ces projets transfrontaliers d'infrastructures. Il est donc nécessaire de définir collectivement de nouveaux modèles organisationnels, de reconsidérer le rôle des régulateurs nationaux et européens mais aussi d'établir des instruments réglementaires et financiers mieux adaptés. Il devient primordial que l'UE et ses États membres adoptent un rôle plus proactif dans la planification et le financement de la construction d'infrastructures afin d'internaliser les effets et de réduire le coût des infrastructures.

À ce titre, plusieurs projets d'intérêt commun sont d'ores et déjà envisagés entre certains pays membres, que ce soit le solaire, l'*onshore* et l'*offshore* éolien, les réseaux et compteurs intelligents ou encore la séquestration du carbone. Ils mériteraient d'être développés dans le cadre d'une vision commune à l'échelle européenne et/ou régionale et de recevoir à ce titre l'appui du cadre européen, permettant ainsi d'optimiser les ressources au sein de l'UE.

#### 4.2. Illustration d'un projet européen de solidarité : éolien offshore en mer du Nord<sup>28</sup>

L'un des projets européens qui pourrait être développé avec davantage de solidarité est le développement de l'éolien *offshore* en mer du Nord, bien qu'encore fort coûteux à l'heure actuelle. Le développement de l'énergie éolienne *offshore* en mer du Nord a été consacré en tant que projet européen prioritaire d'intérêt commun<sup>29</sup>. Ce projet est important dans la mesure où il permet à l'Europe continentale de faire face à d'importants excédents de production d'électricité éolienne et hydraulique dans les mers septentrionales et leurs alentours en reliant ces nouveaux centres de production aux importantes capacités de stockage dans les pays nordiques et dans les Alpes, et aux grands centres de consommation en Europe centrale.

Par ailleurs, la capacité de transport des interconnexions existantes et celle du réseau en mer du Nord permettraient la mise en place d'un vrai

28. Cette analyse détaillée de ce projet d'infrastructure énergétique se réfère au *Policy Paper* de Notre Europe – Institut Jacques Delors rédigé par Christian von Hirschhausen, « Financement des infrastructures énergétiques transeuropéennes : passé, présent et perspectives », *Policy Paper* No. 48, novembre 2011.

29. *Priorités en matière d'infrastructures énergétiques pour 2020 et au-delà – Schéma directeur pour un réseau énergétique européen intégré*, COM(2010) 677 final.

marché intérieur européen de l'électricité entre les marchés de Scandinavie, du Royaume-Uni et d'Europe continentale, jusqu'alors fortement isolés, au moyen de câbles de courant alternatif pour les parcs éoliens proches des côtes et de câbles de courant continu à haute tension pour les connexions d'une longueur supérieure à 120 km.

De nombreux pays de l'UE sont engagés dans ce projet qui regroupe le Royaume-Uni, l'Irlande, le Danemark, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Belgique, la France, la Suède, la Pologne, mais aussi la Norvège. Ces pays poursuivent les mêmes objectifs et, en dépit d'approches réglementaires bien différentes, sont en mesure d'établir une nouvelle base commune pour des systèmes de réglementation dépassant la perspective nationale. Cette région peut en outre s'appuyer sur plusieurs expériences réussies dans le domaine des interconnexions et de l'intégration des sources d'énergie renouvelables<sup>30</sup>.

Le plan directeur du réseau en mer du Nord est simple, et s'articule autour des constats suivants :

1. il est nécessaire de connecter les capacités de production d'électricité éolienne au réseau déjà en place ;
2. de nouveaux liens commerciaux entre l'Europe continentale, la Scandinavie et le Royaume-Uni ont un effet bénéfique sur l'intégration du marché intérieur européen de l'électricité ;
3. l'intégration du marché accroît la sécurité de l'approvisionnement (par exemple pour la Norvège, qui a connu une production d'hydro-électricité très faible pendant de nombreuses années) ;
4. le raccordement aux capacités de stockage hydroélectrique scandinaves (qui servent de capacités de réserve), en combinaison avec l'éolien en mer, peut réduire les fluctuations de la production ;

<sup>30</sup>. Interconnexion France/Royaume-Uni, câble NorNed entre la Norvège et les Pays-Bas et, plus récemment, le projet d'interconnexion entre la Norvège et l'Allemagne NorGer.

5. la connexion de marchés plutôt isolés entraîne une convergence des prix et fait des gagnants et des perdants ;
6. avec ses raccordements marins, le réseau en mer du Nord pourrait constituer une alternative aux investissements de transport sur terre actuellement à l'étude.

Le débat actuel autour des différents tracés pour le réseau en mer du Nord met en évidence le rôle primordial de la coopération et de la planification à long terme et les controverses qui peuvent en résulter. Trois possibilités extrêmement différentes sont effectivement envisageables, selon les acteurs qui décident le tracé du réseau, la structure du financement et le cadre réglementaire.

1. **Le scénario radial** qui prévoit l'intégration des capacités éoliennes en mer seulement à l'échelle nationale. La capacité d'échanges entre les marchés de Scandinavie, du Royaume-Uni et d'Europe continentale n'est pas accrue et n'inclut que les connexions déjà existantes. Aucun financement de projet d'interconnexion transnationale en mer n'est nécessaire.
2. **Le scénario commercial**, qui tient compte de l'intégration des capacités éoliennes de production électrique en mer existantes dans le scénario radial et prévoit en plus un prolongement des connexions de courant continu (construites directement entre les pays concernés) par de nouvelles lignes qui assurent la mise en place du marché intérieur européen. La construction de ces dispositifs d'échange supplémentaires est prévue et réalisée indépendamment des raccordements d'intégration des capacités de production éolienne en mer et peuvent être des lignes à but commercial dont l'établissement se justifie par des différences de prix.
3. **Le scénario du maillage (*meshed*)** qui prévoit une approche combinant énergie éolienne et intégration du marché qui aboutirait à un maillage de la mer du Nord. Dans ce scénario, le projet d'infrastructure se complique en raison du grand nombre de pays impliqués. Il semble toutefois intéressant de raccorder les principales zones de production d'énergie de mer du Nord à un plus vaste réseau. Un tel raccordement atténuerait en effet l'aspect intermittent de la production en permettant une distribution plus

souple de l'énergie éolienne et contribuerait largement à la mise en place du marché intérieur européen.

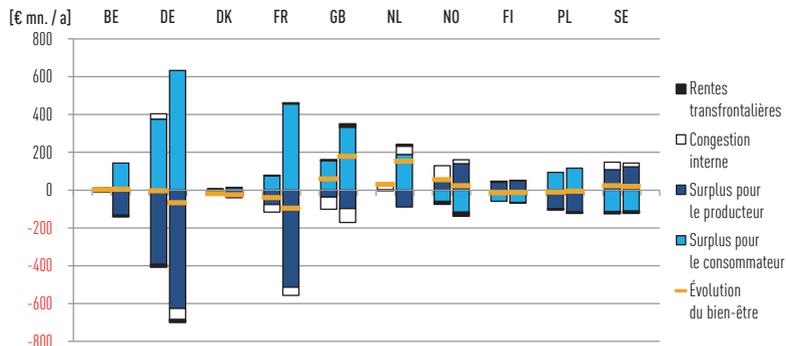
En effet, si le premier câble en mer du Nord, l'interconnexion NorNed entre la Norvège et les Pays-Bas, s'est avéré très lucratif, les raccordements à venir devraient l'être beaucoup moins : une ou deux lignes supplémentaires pourraient encore être rentables mais la majorité des investissements, s'ils sont réalisés, devra très vraisemblablement être règlementée. Un simple investissement à des fins commerciales ne garantira donc pas des capacités d'échange suffisantes. Il est par conséquent primordial de trouver les moyens d'évaluer les différents tracés de réseau au regard d'un ensemble d'avantages et d'établir un cadre réglementaire pour la mise en œuvre des projets transnationaux. Cette approche implique aussi de résoudre le problème du remboursement des investissements requis.

Outre les coûts nécessaires d'intégration des capacités éoliennes du scénario radial, le scénario commercial et celui du maillage impliquent des investissements internationaux s'élevant à 10-20 milliards d'euros d'ici 2030. Le scénario du maillage est le plus coûteux en raison des connexions en mer qu'il requiert.

Ce projet met bien en perspective le dilemme inhérent à une infrastructure énergétique transnationale en Europe : on trouve une amélioration du bien-être global mais le réseau en mer du Nord fait aussi des perdants et des gagnants au niveau régional. Deux scénarios antagonistes sont donc possibles : un réseau en mer du Nord dans lequel prévaut la loi du marché, établi avec des investissements motivés par les différences de prix entre les trois régions ou une approche règlementée s'appuyant sur un projet général d'expansion à moyen terme du réseau en mer du Nord.

Des deux tracés de réseau, celui du scénario du maillage semble le plus prometteur car il apporte d'importants avantages même sans capacité de production éolienne supplémentaire et justifie des investissements plus coûteux par des gains supérieurs en termes de bien-être collectif, et donc dans une certaine mesure de solidarité.

**GRAPHIQUE 18** ► Répartition des rentes de congestion dans le scénario commercial (à gauche) et le scénario du maillage (à droite)



Source: Jonas Egerer, Christian von Hirschhausen, Friedrich Kunz, "The North Sea Grid - Technical and Socioeconomic Analysis with a Focus on Welfare Effects", *Competence Team Electricity Markets Working Paper*, TU Berlin and TU Dresden, 2011.

Ce projet de réseau en mer du Nord souligne certaines questions relatives à la planification, à la définition du réseau et au financement qui peuvent être intéressantes pour les autres priorités européennes en matière d'énergie :

- Il existe un véritable décalage entre les bénéfices globaux du projet de réseau en mer du Nord et ceux au niveau de chaque pays. Concrètement, si les progrès généraux en matière de bien-être sont nets et indéniables, les bénéfices pour chaque État varient en fonction du tracé du réseau, de l'approche règlementaire et des hypothèses sur l'offre et la demande. Les bénéfices attendus diffèrent ainsi largement d'un pays à l'autre, ce qui modèrera l'enthousiasme à s'impliquer dans un tel projet multilatéral.
- Il montre également qu'un projet d'infrastructure a ses gagnants et ses perdants et qu'il est essentiel, dans une stratégie de développement du réseau de transport d'énergie, de trouver un point d'équilibre entre les intérêts de toutes les parties prenantes. Le développement du réseau profite aux exportateurs d'électricité à faible coût (la Norvège et le Royaume-Uni en l'occurrence) car ils obtiennent dans les régions où ils exportent (l'Europe continentale) des prix de vente plus élevés que sur leurs marchés intérieurs respectifs. De leurs côtés, les consommateurs européens bénéficient de

cette infrastructure qui leur apporte une baisse des prix. Au contraire, les producteurs d'électricité des régions plus chères (l'Europe continentale) sont perdants en termes de parts de marché et de rente de congestion ; les consommateurs des régions où les prix sont bas voient également la rente de congestion évoluer en leur défaveur. Pour ces derniers, l'édification de l'infrastructure est synonyme de hausse des prix. Il est dès lors nécessaire d'envisager l'option de mettre en place des mécanismes de solidarité et de compensation adéquats pour y remédier à court et moyen terme.

- Le problème du temps est complexe et creuse un fossé entre les perspectives des politiques publiques et les intérêts des investisseurs privés. Effectivement, si le réseau intégré à maillage présente, à long terme, les plus grands avantages, c'est aussi le tracé de réseau le plus long à porter ses fruits. Or, pour un investisseur cherchant un placement sûr à court terme, un investissement modeste dans une extension ponctuelle au résultat prévisible est plus attrayant qu'un investissement à long terme présentant une plus grande part d'incertitude, même si ce dernier profite largement au bien-être social collectif.

Ce projet souligne toute la différence entre un investissement commercial à but lucratif et un investissement règlementé motivé par des considérations d'intérêt général, de finalisation du marché intérieur européen de l'énergie, et la promotion de la solidarité dans l'optimisation des ressources énergétiques au sein de l'UE. Le réseau en mer du Nord est un exemple intéressant parmi d'autres de la nécessité de trouver une approche satisfaisant les intérêts européens et ceux des États membres et des opérateurs de marché. Il impose une analyse approfondie des questions règlementaires, financières et de solidarité qu'il soulève, et notamment de la création de mécanismes de solidarité et de compensation. À cette fin, ce type de projet nécessiterait d'être développé par un « maximiseur de bien-être collectif » entre acteurs impliqués. Ce « maximiseur » pourrait être une institution européenne i.e. la Commission européenne, ensemble avec l'ACER dans le cas où les régulateurs s'y entendent. Un premier pas a été réalisé dans ce sens avec l'adoption du Mécanisme d'allocation des coûts et bénéfices mis en place par le nouveau Paquet infrastructures.

## 5. Solidarité financière et investissements dans les projets d'intérêt européen

La création d'un véritable réseau d'infrastructures de dimension européenne afin d'intégrer une part croissante d'énergie intermittente, de couvrir l'accroissement des distances entre les lieux de production et de consommation de l'électricité dans un système reposant sur l'électricité renouvelable, et d'assurer la sécurité des approvisionnements, qui sont autant de vecteurs de solidarité énergétique en Europe, réclament des investissements de grande envergure.

En général, la Commission européenne a estimé les besoins de financement dans les infrastructures énergétiques, toutes confondues, à hauteur de 1 000 milliards d'ici 2020. Plus précisément, environ 200 milliards seront nécessaires pour la construction des gazoducs et réseaux électriques, dont 140 milliards d'euros pour des réseaux de transport d'électricité à haute tension, des infrastructures de stockage et des applications de réseaux intelligents, et 70 milliards pour des gazoducs, des infrastructures de stockage, des terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL) et des infrastructures de capacité rebours qui permettent de faire passer le gaz dans les deux sens.

Dans ce contexte, aucun pays membre n'a par exemple intérêt à financer seul les interconnexions et autres réseaux de transport et distribution le reliant à d'autres pays européens ou à des pays tiers alors que l'infrastructure servira à plusieurs États membres.

Ce n'est pas non plus dans l'intérêt des États de dupliquer les programmes de recherche et développement dans chacun d'eux individuellement. Les ressources nécessaires pour développer des programmes de recherche conduisant à de nouvelles sources d'énergie sont également trop importantes pour qu'un État membre puisse mobiliser seul l'équivalent de ce que font les États-Unis ou la Chine par exemple. Certains projets, tels que la recherche fondamentale sur la fusion nucléaire ou le captage et le stockage du carbone, sont tout simplement inconcevables à une échelle nationale, du moins pour la grande majorité des États européens.

Il faut également veiller à ce que les marchés apportent le soutien financier nécessaire à la mise en œuvre des projets d'intérêt commun. Certains projets d'infrastructure prioritaires et identifiés d'intérêt européen échouent encore au « test de marché » (*market test*), condition préalable ouvrant la voie aux investissements privés pour la réalisation des-dits projets. Afin de donner à ces projets d'intérêt européen le soutien politique nécessaire et l'impulsion économique décisive, la solidarité énergétique européenne impliquerait une intervention financière de l'UE. Des actions communes financées au niveau européen devraient également permettre d'optimiser les coûts d'investissement et d'entretien des infrastructures énergétiques en question.

## 5.1. Financement des infrastructures de réseaux : montée en puissance des instruments européens

Dans le cadre de son Plan de relance économique européen (EERP), l'UE a apporté un soutien financier direct non négligeable à plusieurs projets d'infrastructures et notamment de réversibilité des gazoducs. Avec 4 milliards au total investis, la Commission européenne a sélectionné 43 grands projets dans le domaine de l'énergie qui doivent contribuer à la reprise économique dans l'UE et accroître la sécurité d'approvisionnement énergétique en créant des infrastructures transfrontalières. C'est la somme la plus élevée que l'UE ait jamais consacrée à l'infrastructure énergétique à ce stade. Une part importante l'a été pour des projets d'infrastructures relatifs à la sécurité énergétique : 910 millions d'euros à 12 projets d'interconnexion électrique et 1,39 milliard d'euros à 31 projets de gazoduc, dont des projets d'inversion de flux dans 9 États membres pour une enveloppe totale de 79,5 millions €, ainsi que les projets Nabucco et Galsi pour diversifier les importations<sup>31</sup>.

31. Les mesures de la Commission concernant les infrastructures énergétiques, MEMO/11/710, 19.10.2011.

**TABLEAU 4** ► Projets gaziers de réversibilité des flux : infrastructures et équipements qui le permettent en cas de rupture des approvisionnements à court terme

REN-GASODOTU S.A	PT	10 700 750
SNTGN TRANSGAZ SA	RO	1 560 000
BAUMGARTEN-OBERRKAPPEL GASLEITUNGSGES M.B.H (BOG)	AT	1 883 500
OMV GAS GMBH	AT	425 000
OMV GAS GMBH	AT	1 150 000
TRANS AUSTRIA GASLEITUNG GMBH	AT	4 800 000
NAFTA A.S	SK	2 936 121
EUSTREAM A.S	SK	664 500
RWE TRANSGAS NET, S.R.O	CZ	3 675 000
FGSZ NATURAL GAS TRANSMISSION	HU	8 078 500
LATVIJAS GAZE & AB LIETUVOS DUJOS	LV	12 940 000
GAS SYSTEM S.A	PL	14 405 248
RWE TRANSGAS NET, S.R.O	CZ	2 300 000
RWE TRANSGAS NET & GAZ-SYSTEM S.A	CZ & PL	14 000 000
<b>TOTAL REVERSE FLOW</b>	<b>EU</b>	<b>79 518 619</b>

Source : Plan de relance économique européen.

**TABLEAU 5** ► Investissements commercialement viables et investissements totaux requis par secteur pour la période 2010-2020 dans une situation de statu quo

SECTEUR (INVESTISSEMENTS POUR LA PÉRIODE 2010-2020, EN MDS D'€)	FOURNITURE EN CAS DE STATU QUO	FOURNITURE COMMERCIALEMENT VIABLE	TOTAL REQUIS
Électricité	45	90	141
Gaz	57	63	71
Transport de CO <sub>2</sub>	0	0	2,5
Total	102	153	215,5
Total (en %)	47 %	71 %	100 %
Déficit d'investissement (en Mds d'€)	113,5	62,5	0

Source : Commission européenne, *Impact Assessment: Energy Infrastructure Priorities for 2020 and Beyond – A Blueprint for an Integrated European Energy Network*, Commission Staff Working Document, SEC(2010) 1395 final, Bruxelles, 2010.

Plus récemment, le nouveau règlement Infrastructures prévoit les conditions d'éligibilité des projets d'infrastructures d'intérêt commun à un concours financier de l'UE au titre du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe. Dans sa Communication de juin 2011 relative au prochain cadre financier pluriannuel (2014-2020), intitulée *Un budget pour la stratégie Europe 2020*<sup>32</sup>, la Commission européenne a en effet proposé de créer un mécanisme pour l'interconnexion en Europe destiné à financer des infrastructures prioritaires dans les domaines des transports, de l'énergie et des télécommunications, à l'aide d'un fonds unique de 40 milliards d'euros, dont une enveloppe initialement prévue à hauteur de 9,1 milliards pour le secteur de l'énergie.

Entre-temps, les négociations budgétaires début 2013 autour du cadre financier pluriannuel ont réduit l'enveloppe destinée aux infrastructures énergétiques au sein du *Mécanisme pour l'interconnexion en Europe*, faisant passer celle-ci de 9 à 5 milliards d'euros, soit environ la moitié. La Commission européenne estime pour sa part que ce nouveau Mécanisme, qui pourra en outre être complété par des prêts et/ou garanties de la Banque européenne d'investissement, permettra de lever des fonds à hauteur de 20 fois les montants qui seront mis en avant par ces mécanismes. Certains experts considèrent que cette projection est démesurée et que les ordres de grandeur seraient plutôt entre 5 et 10 fois les sommes requises, et non 15 à 20 fois. Au vu des engagements financiers calculés dans ce domaine, on peut néanmoins regretter cette coupe drastique décidée par le Conseil européen dans un budget déjà limité mais pourtant nécessaire.

Pour finir, il serait nécessaire de mettre enfin à disposition de l'UE des instruments économiques ambitieux sous forme de ressources financières indépendantes et autonomes, incluant le pouvoir de lever des taxes sur certains biens et certains types de production, et destinées à financer ces actions utiles et projets communs d'intérêt européen dans le domaine énergétique. Cela impliquerait également de pouvoir harmoniser la fiscalité en matière d'énergie et de faire de cette fiscalité une ressource commune destinée à financer les actions utiles mentionnées ci-dessus.

<sup>32</sup>. *Un budget pour la stratégie Europe 2020*, COM(2011) 500.

## 5.2. Utilisation des fonds structurels dans le domaine énergétique : solidarité entre régions

Au nom de la solidarité énergétique en Europe, un autre instrument depuis longtemps privilégié dans un cadre régional est l'utilisation des fonds structurels. Servies par des dotations budgétaires importantes, les « politiques structurelles » menées dans le cadre de la cohésion économique et sociale de l'UE constituent une manière directe pour l'UE d'exprimer une solidarité européenne subjective entre les peuples et régions d'Europe.

L'UE organise une forme d'assistance mutuelle qui exprime, indépendamment de tout objectif particulier, une solidarité fondamentale entre les peuples, d'abord motivée par les besoins et les difficultés structurelles que connaissent ses membres les plus fragiles. Cette assistance mutuelle est conçue d'abord entre des régions ; elle touche donc tous les États membres dès lors qu'ils sont aux prises avec des inégalités de chances. Mais l'allocation des ressources dédiées à cette assistance mutuelle est de plus en plus concentrée sur les « régions en retard de développement ». Elle s'organise en politiques structurelles qui visent le développement des personnes et de leur milieu de vie. Inspirée par le principe de subsidiarité, elle vient renforcer les efforts déjà consentis en faveur de ces régions par la collectivité nationale à laquelle elles appartiennent.

À la lumière des négociations autour du budget européen 2014-2020, les financements européens au titre des Fonds structurels et de cohésion dans le domaine énergétique pourraient passer de 5 à 17 milliards €. Afin de réaliser la cohésion et la solidarité énergétique en Europe, de nombreux investissements pourraient être réalisés à ce titre dans les domaines des infrastructures mais également dans des sources d'énergie décentralisées et dans l'efficacité énergétique locale, qui peuvent contribuer à soutenir la croissance et l'emploi au niveau régional.

Ces financements prendraient en compte les besoins spécifiques des différentes régions d'Europe au vu des stades de développement et des modèles énergétiques différents d'un État membre à l'autre, voire même d'une région à l'autre au sein même de ces États. Les projets européens en matière d'énergie pourraient favoriser le développement régional et le renforcement de la

coopération transfrontalière en aidant les régions à augmenter leurs capacités de gestion des ressources énergétiques, et notamment dans l'optimisation des sources d'énergie à faibles émissions et renouvelables, afin de permettre aux États membres et aux régions les plus pauvres de profiter pleinement des instruments financiers européens disponibles et de réduire les disparités existantes.

Le Parlement a adopté à cet égard une résolution en janvier 2013<sup>33</sup> dans laquelle il rappelle le rôle majeur que peut jouer la politique de cohésion de l'UE et les acteurs régionaux dans la mise en œuvre de la nouvelle politique de l'énergie européenne. Le Parlement souligne également que les objectifs actuels en matière d'énergie et de climat, ainsi que les objectifs à venir au-delà de 2020, doivent reposer sur une répartition équitable des charges entre les régions européennes et doivent permettre à ces dernières de connaître à l'avenir le développement nécessaire. Le Parlement européen rappelle à juste titre l'importance que revêtent les Fonds structurels et le Fonds de cohésion pour atteindre les objectifs de politique énergétique à court et à long termes, en conformité avec l'esprit de solidarité entre les États membres consacré par le traité de Lisbonne, et aussi pour lutter contre la pauvreté énergétique que connaissent les foyers les plus vulnérables et les régions les moins développées de l'UE.

33. Résolution du Parlement européen du 16 janvier 2013, 2012/2099 INI.

## 6. Solidarité pour l'accès de tous à l'énergie et lutte contre la précarité énergétique

L'énergie n'est pas une marchandise comme les autres. Dans nos sociétés modernes, l'énergie est indispensable pour toute activité humaine économique et sociale, quelle qu'elle soit. Un accès essentiel et généralement payant de tous à une ou plusieurs sources d'énergie est indispensable dans la vie de tous les jours. L'accès à l'énergie à des prix abordables est devenu un objectif majeur de politique énergétique aussi bien nationale qu'européenne. Mais l'intensité d'une telle politique varie avec le temps. Il y a bien moins de contraintes et d'imprévus en période d'abondance et de croissance économique qu'en période de pénurie et de crise économique et sociale. Or, c'est une phase de pénurie et de précarité que nos sociétés européennes traversent aujourd'hui.

### 6.1. Précarité énergétique : phénomène croissant en Europe encore mal régulé

Le phénomène de précarité énergétique affecte de façon croissante bon nombre de personnes en Europe. Selon les estimations<sup>34</sup>, entre 50 et 125 millions de personnes réparties sur l'ensemble du territoire européen, et près de 4 milliards à l'échelle mondiale, n'ont pas un accès normal et régulier aux sources d'énergie nécessaires à la satisfaction de leurs besoins fondamentaux, et/ou affectent une part bien trop importante de leurs faibles revenus pour subvenir à leurs besoins énergétiques. Ces chiffres risquent d'augmenter à l'avenir, concomitamment à la crise financière, à la hausse des prix de l'énergie et à l'augmentation des factures thermiques.

La précarité énergétique touche majoritairement les retraités, les personnes sans travail ou mal payées et celles qui dépendent des aides sociales. Les principales causes directes de précarité sont : une mauvaise conception et/

<sup>34</sup>. European Fuel Poverty and Energy Efficiency Project.

ou isolation des bâtiments contre le froid ou la chaleur ; des comportements volontaires ou non de gaspillage d'énergie ; et/ou un prix des ressources énergétiques en interdisant l'accès aux moins riches. Les factures de gaz ou d'électricité impayées sont également une source importante d'endettement et de demande d'aide sociale. Dans ce contexte, la pauvreté énergétique est un stade ultime de la précarité énergétique, qui relève d'une difficulté à accéder techniquement pour son logement à des sources d'énergie, outre le fait d'avoir des difficultés à les payer. La précarité énergétique peut rapidement se transformer en un engrenage difficile : impayés, endettement progressif, coupures d'énergie, restriction et privation de chauffage, problèmes de santé, problèmes de sécurité, repli chez soi et isolement social, etc.

## 6.2. Besoin d'action : nouvelle impulsion politique européenne

Certaines autorités publiques nationales tentent depuis quelques années de lutter contre ce phénomène. Certains États membres, dont l'Angleterre (dès 2001 - *Fuel poverty*), la France, ou les pays scandinaves notamment, sont plus avancés que d'autres. En outre, les directives de 2009 sur le marché intérieur de l'électricité et du gaz exigent que les États membres prennent les mesures nécessaires pour assurer la transparence des marchés et les droits des citoyens dans le processus d'ouverture du marché, mais également de protéger le consommateur final et en particulier les usagers les plus vulnérables. La révision en 2012 de la directive relative à l'efficacité énergétique<sup>35</sup> prévoit accessoirement que les États membres puissent, dans le cadre du mécanisme d'obligations en matière d'efficacité énergétique, inclure des exigences ayant une finalité sociale dans les obligations qu'ils imposent en matière d'économies d'énergie, notamment en exigeant qu'une partie des mesures d'efficacité énergétique soit mise en œuvre en priorité en faveur des ménages en situation de précarité énergétique ou dans les logements sociaux.

C'est une bonne base de départ, mais pas suffisante face à l'ampleur du phénomène en cause. On peut regretter que dans la plupart des cas, nationaux comme européens, la définition même des contours de cette problématique

<sup>35</sup>. Directive 2012/27/UE.

demeure encore floue, mais aussi que les moyens mis en œuvre ne soient pas toujours à la hauteur des enjeux en présence.

Au titre de la solidarité interpersonnelle au sein de l'UE, sortir ces nombreuses personnes de la précarité énergétique devrait être un objectif majeur pour les Européens et figurer parmi les priorités de politiques publiques dans le domaine de l'énergie. Si force est de reconnaître que ce domaine relève avant tout de la subsidiarité et du cadre national, voire local, l'UE pourrait néanmoins être à l'impulsion d'une initiative politique forte, comme elle en a déjà été capable dans le passé en promouvant l'efficacité énergétique puis le développement des énergies renouvelables à l'échelle européenne.

Il appartiendrait désormais à l'UE de formuler une définition ambitieuse et opérationnelle de ce qu'est la précarité énergétique et de ce que devrait couvrir la lutte contre ce phénomène au moyen de propositions fortes. Si la pauvreté énergétique peut se mesurer à la variable de l'accès à l'électricité qui fluctue par pays en fonction de son caractère rural ou urbain, la question du seuil des revenus consacrés pour les besoins énergétiques par un foyer est importante également. L'UE pourrait en outre définir la catégorie de *clients vulnérables* et ce qui constitue la *vulnérabilité*.

Il s'agirait de mieux connaître et comprendre la précarité énergétique en recensant et mesurant précisément l'ampleur de ce phénomène à l'échelle européenne, mais aussi de mieux en appréhender les multiples formes ainsi que les mécanismes opérationnels pour y remédier efficacement. Il serait également nécessaire de développer un nombre cohérent d'indicateurs de la précarité énergétique. Cela permettrait de développer ensuite une vision commune ambitieuse et cohérente sur les phénomènes divers que recouvre la précarité énergétique et qui nécessitent l'action. L'UE pourrait également favoriser l'échange de bonnes pratiques entre les divers acteurs impliqués.

Des objectifs chiffrés et concrets pourraient également être fixés, que chaque État membre pourrait ensuite décliner dans son cadre national, et mettre en œuvre comme bon lui semble. Les différents moyens d'action disponibles et à mettre en œuvre seraient également abordés, tel que l'aide sociale et la solidarité, les prix et tarifs de l'énergie, l'efficacité énergétique dans les logements notamment en ce qui concerne l'amélioration du chauffage et de l'isolation, la

mise en place des dispositifs administratifs cohérents et coordonnés à l'échelle locale, une meilleure information sur les aides disponibles auprès des cibles concernées, ou encore le développement des instruments financiers adaptés aux moyens et situations des ménages en situation de précarité.

La Commission européenne veillerait à ce que les mesures nationales développées ne nuisent pas au système énergétique dans son ensemble, et notamment aux règles du marché, et visent avec précision et efficacité les personnes devant bénéficier de cette solidarité d'action. Les inégalités régionales importantes entre et au sein même des différents États membres de l'UE, avec notamment des différences notables dans la qualité du parc immobilier, la prospérité économique et les facteurs climatiques et démographiques régionaux, devront également être pris en compte dans l'élaboration d'une stratégie européenne de lutte contre la précarité énergétique. L'utilisation des Fonds structurels et de cohésion dans ce domaine pourrait s'avérer utile pour déclencher les investissements au niveau des mesures visant à réduire la précarité énergétique des ménages et contribuer ainsi de manière positive à la cohésion économique, sociale et territoriale en Europe.

## CONCLUSION

### VERS UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE FONDÉE SUR LA COMPÉTITION, LA COOPÉRATION ET LA SOLIDARITÉ

**D**ans un contexte énergétique européen marqué de tout temps par la souveraineté et l'indépendance nationales, la solidarité est progressivement devenue une réalité tangible de la politique énergétique européenne en cours de développement. Élevée au rang de principe fondamental dans les traités européens, on assiste depuis 2005 à une montée en puissance du principe de solidarité dans l'élaboration de la nouvelle politique énergétique européenne.

### Montée en puissance progressive mais réelle de la solidarité énergétique en Europe

Il aura fallu à chaque fois nombre de menaces, de crises et d'échecs, et notamment des crises du gaz entre la Russie et l'Ukraine, pour que l'UE et ses États membres avancent sur le chemin de la solidarité énergétique en lui donnant un contenu concret.

**L'UE a pris une série d'initiatives** dans certains domaines clés tels que :

- **Sécurité d'approvisionnement interne dans le secteur du gaz** : l'UE a par exemple instauré un nouveau mécanisme européen pour organiser de façon cohérente une **meilleure prévision et coordination des risques et crises liées à l'approvisionnement en gaz** à l'échelle de l'UE, et assurer une solidarité et une assistance mutuelle efficaces. Il s'agit jusqu'à présent de l'une des concrétisations majeures de la solidarité énergétique en Europe dont la meilleure illustration est l'application du principe des flux rebours d'ouest en est sur les gazoducs existants, y compris jusqu'en Ukraine.
- **Intégration des réseaux énergétiques nationaux** au sein d'un marché européen de l'énergie au moyen d'infrastructures d'interconnexions : l'UE

a également été capable de **promouvoir des projets d'infrastructures énergétiques d'intérêt européen**, ainsi que leur financement, en adoptant un nouveau Règlement relatif aux infrastructures énergétiques européennes et le Mécanisme pour l'interconnexion en Europe pour la période 2014-2020 après l'expérience du Plan européen de relance par l'énergie adopté en 2010 avec 4 milliards d'euros.

- **Diversification des sources et ressources pour l'approvisionnement** énergétique de l'Europe : une initiative européenne a été le soutien apporté au « **Corridor sud** » afin de diversifier les sources de l'approvisionnement en gaz en tant que projet d'intérêt européen et en engageant sa capacité effective à développer celui-ci.
- La reconnaissance de la dimension européenne des infrastructures gazières et électriques par l'octroi de **mandats de négociation par les États membres à la Commission européenne** pour la réalisation du gazoduc transcasprien reliant le Turkménistan et l'Azerbaïdjan et pour l'intégration du réseau électrique balte au réseau européen avec la Russie et la Biélorussie. Ce sont les premiers exemples d'une négociation spécifique au domaine de l'énergie menée au nom de l'Union européenne avec des pays tiers.

## Éléments manquants pour une solidarité énergétique en Europe

Alors que ces divers progrès sont salutaires et bienvenus, force est de reconnaître qu'il s'agit jusqu'à présent d'autant d'initiatives ponctuelles, qui additionnées ne peuvent encore être assimilées à une stratégie globale. La solidarité énergétique en tant que telle n'a encore fait l'objet d'aucune définition commune au niveau européen. La solidarité énergétique demeure majoritairement identifiée à la question des infrastructures énergétiques et est encore souvent abordée accessoirement par rapport aux règles générales et déclinée au niveau technique.

Il demeure par ailleurs **certaines lacunes** non négligeables au sein de la politique énergétique européenne en terme de solidarité, et notamment dans les domaines suivants :

- **La sécurité d'approvisionnement électrique demeure le maillon faible** du système énergétique européen. Or, bien que les opérateurs eux-mêmes aient pris conscience des enjeux en présence, notamment après la *blackout* historique de novembre 2006 et la situation limite de février 2012, une approche outrancièrement nationale empêche encore aujourd'hui la mise en place de règles communes permettant une véritable approche collective pouvant s'appuyer sur les atouts du marché européen. La confiance mutuelle nécessaire à une approche commune n'est pas encore suffisante et les mentalités évoluent peu dans ce domaine. Une **nouvelle réglementation** pour la sécurité d'approvisionnement électrique devrait être élaborée et se fonder sur les principes généraux et composantes majeures de la réglementation déjà mise en place dans le domaine du gaz, tout en tenant compte des spécificités de l'électricité.
- **On ne trouve pas encore suffisamment le principe de solidarité dans les instruments énergétiques bi- ou multilatéraux conclus avec les pays fournisseurs et/ou de transit.** Parler d'une seule voix et faire prévaloir ses intérêts vis-à-vis de ses partenaires extérieurs, pays producteurs ou de transit et autres entités commerciales, devrait impliquer, quand le besoin se présente, et au nom de l'intérêt commun et de la solidarité au sein de l'UE, que cette dernière négocie directement avec les pays fournisseurs et de transit les **accords-cadres nécessaires** fixant les conditions de l'approvisionnement énergétique vers les marchés européens, tout en laissant aux entreprises le soin de négocier et de conclure les contrats finaux sur les prix et les volumes avec les fournisseurs. De même, les coopérations nouées par les États membres séparément avec des pays tiers apparaissent comme sous-optimales dans le contexte actuel. Une attention particulière de l'UE devrait être donnée au voisinage de l'UE, aussi bien au Sud qu'à l'Est.
- **La solidarité économique et financière pour l'impulsion nécessaire aux grands projets d'infrastructure d'intérêt européen demeure limitée.** S'agissant de projets situés à l'extérieur de l'UE ou encore dans les mers de l'UE (éolien offshore), qui ont une importance considérable pour plusieurs États membres en même temps, l'UE se heurte encore aux approches nationales classiques encore poursuivies. Dans ce contexte, la question majeure de leur financement et de la répartition des coûts et bénéfices entre États impliqués demeure souvent sans réponse appropriée. L'UE doit continuer de développer les instruments économiques et

financiers innovants et nécessaires. Le Mécanisme d'interconnexion européenne récemment agréé devrait y contribuer. L'utilisation des fonds structurels dans ce domaine est également à prendre en compte.

- **La précarité énergétique est un phénomène croissant au sein même de l'UE.** On peut regretter que la définition même des contours de cette problématique demeure encore floue, mais aussi que les moyens mis en œuvre à l'échelle nationale et européenne ne soient pas toujours à la hauteur des enjeux en présence. Au titre de la solidarité interpersonnelle au sein de l'UE, sortir les dizaines de millions de personnes concernées de la précarité énergétique devrait être un objectif majeur pour les Européens et figurer à ce titre parmi les priorités de politiques publiques dans le domaine de l'énergie. Allant au-delà du principe parfois étroit de subsidiarité généralement invoqué dans ce domaine et de la simple dissémination des bonnes pratiques qui donne bonne conscience, et dans un réel souci citoyen, l'UE devrait formuler une définition ambitieuse et opérationnelle de ce qu'est la précarité énergétique et de ce que devrait couvrir la lutte contre ce phénomène au moyen de propositions fortes.

En outre, il existe encore de **nombreux facteurs politiques, économiques et sociétaux qui rendent difficile une approche européenne véritablement partagée et collective** des multiples enjeux de solidarité énergétique. Le premier découle, particulièrement depuis 2004, de l'hétérogénéité accrue de l'Union en tant que communauté de nations, qui accentue la tendance à voir chacun privilégier sa propre définition de ce que devrait être ou pas la solidarité en Europe.

La diversité des cultures, histoires et politiques énergétiques des divers États membre européens ainsi que des réalités géopolitiques, techniques, industrielles ou technologiques différentes ont pour conséquence des **attitudes et attentes encore souvent contradictoires** qui animent tant les gouvernements que les peuples.

Chacun a sa propre définition de la solidarité, qui s'appuie sur un référentiel national, rendant plus difficile la création d'un concept européen de solidarité, élaboré à partir d'éléments concrets qu'il conviendrait désormais d'articuler à l'échelle européenne. Peut-on parvenir à cette synthèse qui intégrerait la solidarité énergétique aussi bien en tant que lien de charité, que transferts

financiers des plus « riches » aux plus « pauvres », que responsabilisation de certains « habiles profiteurs », que réciprocité, qu'assurance collective face aux risques, que mutualisation des forces et faiblesses sur la scène internationale, qu'approche sociale et interpersonnelle, etc. ? Une telle synthèse ne peut que se construire progressivement.

## Une réflexion à poursuivre

*Notre Europe - Institut Jacques Delors* poursuit une réflexion de fond sur l'avenir de la politique énergétique européenne, en développant la proposition mise en avant par Jacques Delors d'une « Communauté européenne de l'énergie ». Celle-ci a le mérite d'avoir ouvert un débat d'envergure européenne engagé avec les divers acteurs impliqués : publics, privés, associatifs, locaux, nationaux et européens. La solidarité énergétique y tient une place de premier plan, et pourrait à terme être l'un des moteurs du développement d'une politique européenne de l'énergie.

À ce titre, il demeure opportun pour l'UE et ses États membres de continuer à réfléchir et débattre autour de cet enjeu de solidarité, et notamment de se poser la question de savoir s'il est préférable de recentrer la solidarité énergétique autour d'un ou deux objectif(s) prioritaire(s), ou au contraire de continuer à projeter la solidarité énergétique sur un nombre croissant d'enjeux énergétiques non moins essentiels.

La question qui se pose également est de savoir quand l'UE va pouvoir avancer de sa propre initiative en anticipant l'avenir et prendre des décisions dans le domaine de la politique énergétique européenne qui s'appuient sur un choix conscient et assumé du bienfait d'une approche collective et solidaire reposant sur l'interdépendance de l'ensemble des États membres, dans un esprit de confiance mutuelle. Cette Étude avait pour ambition de tenter d'y contribuer en réfléchissant aux moyens disponibles et nécessaires pour donner davantage de perspective et de substance à la dimension de solidarité qui, au final, réussit plutôt bien à l'UE lorsqu'elle s'en inspire.

En conclusion, il nous paraît essentiel que la solidarité énergétique au sein de l'UE implique principalement et  **systématiquement les cinq composantes majeures**  suivantes :

- **La finalisation d'un marché intérieur du gaz et de l'électricité**  qui crée une réelle solidarité de fait en permettant d'assurer la liquidité des flux énergétiques à travers toute l'Europe et permette que le gaz et l'électricité circulent librement en tous points.
- **La sécurité d'approvisionnement** , au moyen d'éléments physiques et de mécanismes efficaces d'assistance mutuelle, qui s'appuient aussi bien sur la nécessité d'intégrer davantage les divers réseaux énergétiques nationaux par le biais d'infrastructures d'interconnexion et d'assurer et optimiser la complémentarité des mixtes énergétiques nationaux voisins, que sur l'intelligence européenne du système, permettant de faire évoluer une solidarité de fait vers une solidarité active et consciente.
- La solidarité énergétique implique également, dans le cadre de la transition énergétique en Europe,  **d'optimiser l'utilisation des ressources énergétiques**  au sein de l'UE, notamment s'agissant du développement des énergies renouvelables et des infrastructures énergétiques indispensables, afin d'assurer une plus grande complémentarité entre les choix nationaux et de permettre que la diversité et la multiplicité des solutions nationales, avec leurs forces et faiblesses respectives, se combinent intelligemment pour devenir une force cohérente et collective de la politique énergétique européenne.
- Une  **volonté politique forte des États membres**  s'appuyant sur une coopération approfondie au niveau européen dans divers domaines sensibles politiquement, aussi bien à l'intérieur de l'Union, avec la sécurité d'approvisionnement en gaz et en électricité fondée sur la discipline et la rigueur de l'acquis communautaire au sein du marché intérieur, que hors des frontières de l'UE, en recherchant les accords les plus favorables pour l'ensemble de l'Union et en conformité avec les règles européennes. La même volonté est requise pour le traitement cohérent et solidaire des questions relatives à la transition énergétique, aux financements, à l'accès de tous à l'énergie, etc.
- La prise en compte, au nom de la solidarité, des  **divers niveaux de développement économique, social et de richesse de chaque État membre**  et des difficultés techniques spécifiques que rencontre chacun d'eux, notamment dans le cadre du développement durable de l'UE et des objectifs énergétiques européens associés (20/20/20 en 2020).

Un nécessaire équilibre, subtil et complexe, entre ces cinq piliers majeurs sera à nouveau au centre des discussions qui vont animer, dans les prochains mois et années, l'UE et ses États membres dans le cadre de la révision/adaptation du système énergétique européen *post* 2020 i.e. 2030. L'intelligence accrue du système énergétique de demain devrait faciliter la recherche et l'accomplissement de cet équilibre.

## La compétition, la coopération et la solidarité

Il faut enfin clairement rappeler que la politique énergétique européenne ne se limite pas à la question de la solidarité. La politique énergétique européenne, au même titre qu'une Communauté européenne de l'énergie, comporte trois composantes majeures : la compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit. Son développement doit reposer sur ce « triptyque » essentiel qui est aux fondements de la réussite dans la mise en œuvre d'un « grand » marché intérieur européen.

Au-delà de la solidarité, abordée de façon isolée dans cette Étude, les deux autres domaines en cause font déjà l'objet de nombreux développements dans le cadre de la politique énergétique existante, mais aussi de lacunes importantes qu'il convient de traiter également.

**La compétition qui stimule.** La libre concurrence et le marché intérieur ne sont pas une fin en soi mais bien des outils majeurs pour l'intégration des politiques énergétiques nationales dans un ensemble compétitif européen. À cet égard, la compétition est censée permettre, du moins sur le papier, de faire jouer la concurrence entre opérateurs de marchés sur une base non seulement nationale, mais également régionale et à terme européenne. Elle est également censée impulser la libéralisation des marchés nationaux, inciter les prix à la baisse ainsi que la qualité des services et les choix des consommateurs à la hausse, et stimuler les investissements requis dans les diverses technologies nécessaires.

Faute d'une mise en œuvre adéquate et du non-respect des règles par les États membres, ainsi que de l'absence d'une véritable approche réglementaire européenne, notamment sous la forme d'un régulateur européen, la compétition ne

joue pas encore l'impulsion et le rôle qu'on peut en attendre. On peut regretter que les bénéfices tangibles liés à ce processus tardent, comme le dénoncent encore la majorité des acteurs en présence. Le Conseil européen s'est fixé pour objectif la finalisation du marché intérieur de l'énergie d'ici 2014. *Notre Europe* – Institut Jacques Delors poursuivra sa réflexion et développera de nouvelles propositions autour de cet enjeu.

**La coopération qui renforce.** La politique énergétique européenne ne peut non plus se limiter aux dimensions liées à la compétition et à l'intégration des marchés de l'énergie. Les États membres doivent aussi gérer l'interdépendance née de cette compétition au sein des marchés nationaux, voire régionaux, progressivement intégrés via des infrastructures de réseaux et autres interconnexions transfrontalières ainsi que des mécanismes de rapprochement des marchés tel que le couplage des prix, i.e. *market coupling*.

Néanmoins, ces derniers mois et années n'ont fait que mettre en exergue le déficit de coopération entre États membres dans ce domaine. À titre d'exemple, chaque pays européen procède à des changements majeurs dans ses politiques, stratégies, modèles et mécanismes de marchés nationaux sans procéder à une quelconque concertation avec ses partenaires, ou encore mesurer et anticiper les effets, perturbateurs voire même dommageables, qu'entraînent les changements en cause pour les États voisins, dont les réseaux énergétiques nationaux sont partiellement reliés.

C'est ainsi que l'Allemagne est sortie du nucléaire sans aucune concertation, ou encore développe sa production renouvelable de façon unilatérale, entraînant de nombreux effets pervers sur les réseaux voisins (*loopflows* et autres), et affecte également la planification des capacités d'importation et d'exportation en énergie des États voisins. Il en est de même de la France, quand elle met en place ses propres systèmes de *stress tests* nationaux pour l'industrie nucléaire, ou qu'elle décide unilatéralement et sans concertation de réduire la part d'électricité d'origine nucléaire dans son mixe énergétique de 75 % à 50 %. Ou encore de l'Angleterre et de bon nombre d'autres États membres qui décident progressivement de mettre en œuvre, sans concertation, des mécanismes de capacités qui auront inévitablement un impact sur la concurrence des marchés nationaux. Il en va de même des nombreux mécanismes de soutien des prix de l'électricité (voire même du gaz), notamment dans le

domaine des énergies renouvelables, qui déstabilisent et fragmentent le cadre réglementaire à l'échelle européenne, entraînant d'inévitables distorsions de concurrence et créant autant de marchés nationaux segmentés des énergies renouvelables.

Dans ces domaines comme dans d'autres, il n'y aura pas de solution satisfaisante sans davantage de coopération entre États membres. *Notre Europe - Institut Jacques Delors* poursuivra sa réflexion et développera de nouvelles propositions autour de cet enjeu.

*Last but not least*, l'UE demeure avant tout une construction politique, qui doit être proche des besoins de ses citoyens. En mai 2014 auront lieu les élections européennes, pour lesquelles l'UE devra être capable de mettre en avant un « agenda positif » se fondant sur quelques projets et politiques concrets. L'énergie en fait partie.

Les formules vagues ou les proclamations sans lendemain ne suffiront pas si l'Europe veut que ses citoyens continuent de croire en son bien-fondé. Il s'agira de répondre aux préoccupations des citoyens, qui appellent de leurs vœux un projet politique commun dans le domaine de l'énergie qui réponde à leurs craintes, leurs attentes et leurs besoins. La solidarité énergétique entre peuples, États, régions et opérateurs industriels en Europe est au cœur de ce défi.

## LISTE DES GRAPHIQUES, TABLEAUX ET ENCADRÉS

Graphique 1	► Diversité des mixes énergétiques dans 27 États membres de l'UE	27
Graphique 2	► Le triangle institutionnel de la politique énergétique : 3 grands objectifs	31
Encadré 1	► TITRE XXI - ÉNERGIE - Article 194 du traité sur le fonctionnement de l'UE (TFUE)	34
Graphique 3	► Importations totales et consommation domestique en gaz naturel en 2010 en Europe centrale et orientale	40
Graphique 4	► Part des importations en gaz naturel des PECO en provenance de Gazprom	40
Tableau 1	► Part du gaz russe dans les importations totales de certains États membres de l'UE (et la Turquie) (en %)	41
Encadré 2	► La réglementation européenne sur la sécurité d'approvisionnement énergétique gazière renforcée	42
Graphique 5	► Priorités pour les infrastructures énergétiques européennes pour l'électricité, le gaz et le pétrole	47
Encadré 3	► Règlement UE de 2013 sur les infrastructures énergétiques	50
Tableau 2	► Prix moyen du gaz naturel vendu par Gazprom dans les États membres UE en 2012	56
Graphique 6	► Répartition mondiale de la demande en énergie	59
Graphique 7	► Importation nette en pétrole et en gaz des pays plus grands consommateurs	60
Graphique 8	► Évolution du mixe énergétique européen entre 1995 et 2010	61
Graphique 9	► Évolutions possibles du mixe énergétique européen aux horizons 2030 et 2050	62
Tableau 3	► Estimation de la consommation de gaz naturel au sein de l'UE de 2005 à 2030	62
Graphique 10	► Estimation de la consommation de gaz naturel au sein de l'UE de 2005 à 2030 par origine	63
Graphique 11	► Dépendances européennes aux importations pour les diverses sources d'énergie fossile	64
Graphique 12	► Origines géographiques du gaz importé en Europe en 2010	65
Encadré 4	► Impact potentiel des gaz non conventionnels en Europe	66



## BIBLIOGRAPHIE

### ARTICLES ET OUVRAGES

ACER Report, *The regional initiatives and the road to 2014: Regional initiatives status review report*, February 2013.

ACER Report, *Monitoring of Gas Transparency requirements*, April 2013.

ACER & CEER Report, *Annual Report on the Results of Monitoring the Internal Electricity and Natural Gas Markets in 2011*, December 2012.

Sami Andoura, "Security of supply and the external dimension of a European energy policy", *Studia Diplomatica*, Vol. LX, n°2, 2007.

Sami Andoura, Clémentine d'Oultremont, "Energy Transition by 2050: A Multifaceted Challenge for Europe", *European Policy Brief*, EGMONT - Royal Institute for International Relations, May 2012.

Nina Bachkatov, *L'énergie diplomate : enjeux et effet de la diplomatie de la Fédération de Russie*, Bruylant, 2012.

Katinka Barysch (Ed.), *Green, Safe, Cheat: Where next for EU energy Policy*, CER 2011.

J. Boonstra, "The EU's interests in Central Asia: Integrating energy, security and values into coherent policy", *EDC 2020 Working Paper*, March 2011.

BP, *Energy Outlook 2030*, January 2013.

BP, *Statistical Review of World Energy*, June 2013.

J. Braun, "EU Energy Policy under the treaty of Lisbon rules: Between a new policy and business as usual", *EPIN Working Papers 31*, March 2011.

Caspian Development Corporation, *Final Implementation Report presented to World Bank, European Commission, and European Investment Bank*, Cambridge MA - IHS CERA, December 2010.

CEER Report, *CEER Status Review of Renewable Support Schemes in Europe*, June 2013.

*CEER response to European Commission public consultation on generation adequacy, capacity mechanisms and the internal market in electricity*, February 2013.

*CEER response to the Commission Communication on Renewable Energy: a major player in the European energy market COM (2012)271*, July 2012.

*CEER Conclusions Paper on the Implications of Non-Harmonised Renewable Support Schemes*, June 2012.

*CEER Status Review and evaluation of access regimes at LNG terminals in the EU*, March 2013.

Arianna Checchi, "Gas Interconnectors in Europe: More than a Funding Issue", *CEPS Commentary*, April 2009.

A. Checchi, A. Behrens, C. Egenhofer, "Long-term energy security risks for Europe : A sector-specific approach", *CEPS Working Document 309*, May 2010.

Jean-Marie Chevalier (Ed.), *The new energy crisis: Climate, Economics and Geopolitics*, Ed. Palgrave Macmillan, 2009.

Jean-Marie Chevalier, Patrice Geoffron, Michel Derdevet, *L'avenir énergétique : cartes sur table*, Paris, Ed. Gallimard, 2012.

C. Chyong, P. Noel, "The economics of the Nord Stream pipeline system", *EPRG 1026*, January 2011.

Michel Derdevet, *L'Europe en panne d'énergie : Pour une politique énergétique commune*, Descartes & Cie, 2009.

Michel Derdevet et Andreas Görgen (Entretien avec), *L'énergie de l'avenir, France – Allemagne – Europe*, Ed. Paris Berlin – Convergences divergences, janvier 2013.

Iana Dreyer, Gerald Stang, "The shale gas 'revolution': Challenges and implications for the EU", *Brief Issue*, EUISS, February 2013.

Jonas Egerer, Christian von Hirschhausen, Friedrich Kunz, "The North Sea Grid – Technical and Socioeconomic Analysis with a Focus on Welfare Effects", *Competence Team Electricity Markets Working Paper*, TU Berlin and TU Dresden, 2011.

European Fuel Poverty and Energy Efficiency project (EPEE), *Tackling Fuel Poverty in Europe: Recommendations Guide for Policy Makers*, September 2009.

Eurelectric report, *Power Choices Reloaded: Europe's Lost Decade? – Key Messages*, 2013.

Eurelectric report, *Powering Investments: Challenges for the Liberalised Electricity Sector*, 2013.

Dominique Finon, Fabien Roques, "European Electricity Market Reforms: The 'Visible Hand' of Public Coordination", *Working paper Chaire European Electricity Markets*, CGEMP, June 2013.

Jean-Michel Glachant, Manfred Hafner, Jacques De Jong, Nicole Ahner, Simone Tagliapietra, *A New Architecture for EU Gas Security of Supply*, Ed. Claeys & Casteels, 2012.

Emmanuel Grand, Thomas Veyrenc, *L'Europe de l'électricité et du Gaz, Acteurs, marchés, régulations*, Ed. Economica, 2011.

Dieter Helm, "Georgia, Ukraine and Energy Security", *CER Bulletin*, Issue 64, February/March 2009.

Ingrid Holmes, Jonathan Gaventa, Nick Mabey, Shane Tomlinson, "Financing the Decarbonisation of European Infrastructure", *Report E3G*, February 2012.

International Energy Agency (Agence internationale de l'énergie), *World Energy Outlook*, Paris, 2012.

Jan Horst Keppler, Cécile Kerebel, *La gouvernance mondiale de l'énergie : Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie*, IFRI, 2009.

LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE : DE L'INDÉPENDANCE À L'INTERDÉPENDANCE

Jan Horst Keppler, Dominique Finon, Patrice Geoffron, "Sept propositions pour une Europe électrique efficace et dynamique", *Working paper Chaire European Electricity Markets*, CGEMP, June 2013.

David Koranyi, Adnan Vatansever, "Lowering the Price of Russian Gas: A Challenge for European Energy Security", *Atlantic Council Issue Brief*, March 2013.

Dicle Korkmaz, *Internal and External Dynamics of European Energy Security*, ECPR, June 2010.

François Lévêque, Jean-Michel Glachant, Julián Barquín, Christian von Hirschhausen, Franziska Holz, William Nuttall, *Security of Energy Supply in Europe: Natural Gas, Nuclear and Hydrogen*, Ed. Edward Elgar, 2010.

Jacques Lesourne (Ed.), *The external energy policy of the European Union*, IFRI, 2008.

Nick Mabey, "Europe must complete its low carbon transition", *E3G Briefing Paper*, November 2011.

Claude Mandil, *Sécurité énergétique et Union européenne – Propositions pour la Présidence française*, Rapport pour le Premier ministre, avril 2008.

Claude Mandil, Patrice Geoffron, Jean-Marie Chevalier, *Les nouveaux défis de l'énergie : climat, économie, géopolitique*, Paris, Ed. Economica, 2011.

Leonardo Meeus, François Lévêque, Isabel Azevedo, Marcelo Saguan, Jean-Michel Glachant, "Offshore Grids: Towards a Least Regret EU Policy", *THINK – FSR Report*, January 2012.

Leonardo Meeus, Nils-Henrik von der Fehr, Isabel Azevedo, Xian He, Luis Olmos and Jean-Michel Glachant, "Cost Benefit Analysis in the Context of the Energy Infrastructure Package", *THINK – FSR Report*, January 2013.

Raphaël Metais, "Ensuring Energy Security in Europe: The EU between a Market-based and a Geopolitical Approach", *EU Diplomacy Papers*, College of Europe, March 2013.

Leonie Meulman, Pieter Boot, Coby van der Linde, Jacques de Jong and Luc Werring, "Harvesting Transition? Energy Policy Cooperation or Competition around the North Sea", *CIEP Energy Paper*, The Hague, Clingendael International Energy Programme (CIEP), January 2012.

Pierre Noel, *Beyond dependence: How to deal with Russian gas*, ECFR, 2008.

Filippos Proedrou, *EU energy security in the gas sector, Evolving Dynamics, Policy Dilemmas and Prospects*, Ed. Ashgate, 2012.

Sophia Ruester, Jorge Vasconcelos, Xian He, Eshien Chong and Jean-Michel Glachant, "Electricity Storage: How to Facilitate its Deployment and Operation in the EU", *THINK – FSR Report*, June 2012.

Benjamin Sovacool, *The Routledge Handbook of Energy Security*, Routledge International, 2011.

Theodore Tsakiris, "The agreements between Nabucco and Shah Deniz", *Briefing Note*, 'Geopolitics of Energy' - ELIAMEP, April 2013.

Frank Umbach, "Global Energy Security and the Implications for the EU", *Energy Policy*, vol. 38, issue 3, 2010.

Jean-Arnold Vinois (Ed.), *EU energy law, Volume VI, The Security of Energy Supply in the European Union*, Ed. Claeys and Casteels, 2012.

Richard Youngs, "The EU's global climate and energy policies", *Working Paper*, FRIDE, April 2013.

## TEXTES DES INSTITUTIONS EUROPÉENNES

- Commission européenne

*Pour un bon fonctionnement du marché intérieur de l'énergie*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2012) 663 final.

*Feuille de route pour l'énergie à l'horizon 2050*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 885 final.

Proposition de Règlement du Parlement européen et du Conseil établissant le mécanisme pour l'interconnexion en Europe, COM(2011) 665 final.

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur *la sécurité de l'approvisionnement énergétique et la coopération internationale* - « *La politique énergétique de l'UE : s'investir avec des partenaires au-delà de nos frontières* », COM(2011) 539 final.

*Un budget pour la stratégie Europe 2020*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2011) 500 final.

*Feuille de route vers une économie compétitive à faible intensité de carbone à l'horizon 2050*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM (2011) 112 final.

*Priorités en matière d'infrastructures énergétiques pour 2020 et au-delà - Schéma directeur pour un réseau énergétique européen intégré*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2010) 677 final.

*Impact Assessment: Energy Infrastructure Priorities for 2020 and Beyond – A Blueprint for an Integrated European Energy Network*, Commission Staff Working Document, SEC(2010) 1395 final.

*Investir dans le développement des technologies à faible intensité carbonique (Plan SET)*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2009) 519 final.

*Vers un réseau d'énergie européen sûr, durable et compétitif*, Livre vert de la Commission, COM (2008) 782 final.

*Deuxième analyse stratégique de la politique énergétique - Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2008) 781 final.

LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE : DE L'INDÉPENDANCE À L'INTERDÉPENDANCE

Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions sur la *directive 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel*, COM(2008) 769 final.

*Énergie éolienne en mer : réaliser les objectifs de politique énergétique à l'horizon 2020 et au-delà*, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2008) 768 final.

*Un plan stratégique européen pour les technologies énergétiques (Plan Set) - Pour un avenir moins pollué par le carbone*, Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions, COM(2007) 723 final.

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

*Enquête menée en vertu de l'article 17 du règlement (CE) n° 1/2003 sur les secteurs européens du gaz et de l'électricité (rapport final)*, Communication de la Commission, COM(2006) 851 final.

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

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

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

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

*Trends to 2030, European Energy and Transport*, DG TREN, 2009.

*EU energy in figures*, Statistical Pocketbook, DG ENER, 2012.

- **Conseil européen**

Conseil européen des 8-9 mars 2007, *Conclusions de la présidence No 7224/07 (CONCL 1)*, Bruxelles, 9.03.2007.

Conseil européen des 23-24 mars 2006, *Conclusions de la présidence No 7775/1/06 REV1*, Bruxelles, 18.05.2006.

*Conférence de presse lors d'un sommet européen informel*, Hampton Court, 27.10.2005, <http://www.eu2005.gov.uk>.

Conseil européen de Lisbonne des 23-24 mars 2000, *Conclusions de la présidence No. 100/1/00*, 24.03.2000

- **Parlement européen**

Résolution 2012/2099 INI, 16.01.2013.

*Les Européens et l'énergie*, Eurobaromètre du Parlement européen, Bruxelles, 31.01.2011.

- **Communiqués de presse**

*Antitrust : la Commission ouvre une procédure à l'encontre de Gazprom, IP/12/937, 04.09.2012.*

*Les mesures de la Commission concernant les infrastructures énergétiques, MEMO/11/710, 19.10.2011.*

*La Commission prend des mesures pour garantir l'efficacité et la compétitivité du marché de l'énergie en Europe, IP/09/1035, 25.06.2009.*

*La Commission attaque les États membres n'ayant pas ouvert correctement leurs marchés de l'énergie, IP/06/430, 04.04.2006.*

*Infractions ouvertes dans le secteur du marché du gaz et d'électricité par État membre, MEMO/06/152, 04.04.2006.*

- **Droit primaire et secondaire**

Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, JO C 83/47, 30 mars 2010.

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

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

Décision No 994/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant un mécanisme d'échange d'informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie.

Décision No 406/2009/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à l'effort à fournir par les États membres pour réduire leurs émissions de gaz à effet de serre afin de respecter les engagements de la Communauté en matière de réduction de ces émissions jusqu'en 2020.

Décision No 1364/2006/CE du Parlement Européen et du Conseil du 6 septembre 2006 établissant des orientations relatives aux réseaux transeuropéens d'énergie et abrogeant la décision 96/391/CE et la décision No 1229/2003/CE.

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

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

Directive 2012/27/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 relative à l'efficacité énergétique, modifiant les directives 2009/125/CE et 2010/30/UE et abrogeant les directives 2004/8/CE et 2006/32/CE.

Directive 2009/119/CE du Conseil du 14 septembre 2009 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers.

LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE : DE L'INDÉPENDANCE À L'INTERDÉPENDANCE

Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE.

Directive 2009/72/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 2003/54/CE.

Directive 2009/31/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative au stockage géologique du dioxyde de carbone et modifiant la directive 85/337/CEE du Conseil, les directives 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE et 2008/1/CE et le règlement (CE) No 1013/2006 du Parlement européen et du Conseil.

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

Directive 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE.

Directive du Conseil 2006/67/CE du 24 juillet 2006 faisant obligation aux États membres de maintenir un niveau minimal de stocks de pétrole brut et/ou de produits pétroliers

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

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

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

Directive 2003/92/CE du Conseil du 7 octobre 2003 modifiant la directive 77/388/CEE en ce qui concerne les règles relatives au lieu de livraison du gaz et de l'électricité.

Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE.

Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et abrogeant la directive 96/92/CE.

Directive 98/30/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

Directive 96/92/CE du parlement européen et du conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité.

Directive 94/22/CE du Parlement européen et du Conseil, du 30 mai 1994, sur les conditions d'octroi et d'exercice des autorisations de prospecter, d'exploiter et d'extraire des hydrocarbures.

Directive 92/81/CEE du Conseil du 19 octobre 1992 concernant l'harmonisation des structures des droits d'accise sur les huiles minérales.

Directive 91/296/CEE du Conseil, du 31 mai 1991, relative au transit du gaz naturel sur les grands réseaux.

Directive 90/547/CEE du Conseil, du 29 octobre 1990, relative au transit d'électricité sur les grands réseaux.

Directive 90/377/CEE du Conseil, du 29 juin 1990, instaurant une procédure communautaire assurant la transparence des prix au consommateur final industriel de gaz et d'électricité.

Règlement (UE) No 347/2013 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2013 concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes, et abrogeant la décision No 1364/2006/CE et modifiant les règlements (CE) No 713/2009, (CE) No 714/2009 et (CE) No 715/2009.

Règlement (UE) No 994/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil.

Règlement (UE, EURATOM) No 617/2010 du Conseil du 24 juin 2010 concernant la communication à la Commission des projets d'investissement relatifs à des infrastructures énergétiques dans l'Union européenne, et abrogeant le règlement (CE) No 736/96.

Règlement (CE) No. 715/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant les conditions d'accès aux réseaux de transport de gaz naturel et abrogeant le règlement (CE) No 1775/2005.

Règlement (CE) No 714/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 sur les conditions d'accès au réseau pour les échanges transfrontaliers d'électricité et abrogeant le règlement (CE) No 1228/2003.

Règlement (CE) No 713/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 instituant une agence de coopération des régulateurs de l'énergie.

Règlement (CE) No 663/2009 du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 établissant un programme d'aide à la relance économique par l'octroi d'une assistance financière communautaire à des projets dans le domaine de l'énergie.

ÉNERGIE

POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE: LE TALON D'ACHILLE DES ÉTATS BALTES

Agnias Grigas, in Agnia Grigas, Andres Kasekamp, Kristina Maslauskaitė et Liva Zorgenfreija,  
« Les États baltes dans l'UE : passé, présent et futur », préface de Jerzy Buzek,  
*Études & Rapports No. 98, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, juillet 2013

LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE, C'EST MAINTENANT !

Sami Andoura, Jerzy Buzek, Jacques Delors et António Vitorino,  
*Tribune, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mai 2013

VERS UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE : ÊTRE OU NE PAS ÊTRE

Sami Andoura, *Huffington Post*, 05.04.2013

THINK GLOBAL – ACT EUROPEAN. THINKING STRATEGICALLY ABOUT THE EU'S EXTERNAL ACTION  
(PARTIE 2 : UNE GESTION STRATÉGIQUE ET DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES DE L'UNION)

Elvire Fabry (dir.), préface de Pascal Lamy et António Vitorino,  
*Études & Rapports No. 96, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, avril 2013

COMMENT REDONNER DE LA PERTINENCE AU SYSTÈME DE PERMIS D'ÉMISSIONS ?

Stephen Tindale, *Policy Paper No. 82, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mars 2013

PROMOUVOIR LES ÉNERGIES RENOUVELABLES DANS LE VOISINAGE MÉDITERRANÉEN

Gonzalo Escibano, *Policy Paper No. 80, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mars 2013

LE RÔLE DU GAZ DANS LA DIMENSION EXTÉRIEURE DE LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE EUROPÉENNE

Sami Andoura et Clémentine d'Oultremont, *Policy Paper No. 79,  
Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mars 2013

RESSOURCES STRATÉGIQUES DE L'UE : RELEVER LES DÉFIS INTERNES ET EXTERNES

Annika Ahtonen et Andrea Frontini, *Policy Paper No. 78, Notre Europe – Institut Jacques Delors*, mars 2013

LA FRANCE, PIONNIÈRE D'UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

Jacques Delors, Sami Andoura et Michel Derdevet, *Le Figaro*, 24 janvier 2013

LA TRANSITION ÉNERGÉTIQUE À L'HORIZON 2050 : UN DÉFI MULTIPLE POUR L'EUROPE

Sami Andoura et Clémentine d'Oultremont, *Policy Paper, Notre Europe*, mai 2012

RELEVONS ENSEMBLE LES DÉFIS ÉNERGÉTIQUES GRÂCE À UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

Jacques Delors, Staffan Nilsson, Stéphane Buffetaut et Sami Andoura,  
*Tribune, Notre Europe/CESE*, mars 2012

LA POLITIQUE ÉNERGÉTIQUE A BESOIN DE PLUS D'EUROPE :

APPEL POUR UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

Jacques Delors et Staffan Nilsson, *Tribune, Notre Europe/CESE*, février 2012

FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES ÉNERGÉTIQUES TRANSEUROPEENNES :

PASSÉ, PRÉSENT ET PERSPECTIVES

Christian von Hirschhausen, *Policy Paper No. 48, Notre Europe*, novembre 2011

UNE STRATÉGIE ÉNERGÉTIQUE EXTÉRIEURE POUR L'UE

Sami Andoura, *Policy Paper, Notre Europe*, juin 2011

DÉCLARATION CONJOINTE DE JACQUES DELORS ET JERZY BUZEK EN FAVEUR  
D'UNE NOUVELLE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE

Jerzy Buzek et Jacques Delors, *Tribune, Notre Europe*, mai 2010

VERS UNE COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE : UN PROJET POLITIQUE

Sami Andoura, Leigh Hancker et Marc Van der Woude, préface de Jacques Delors,  
*Études & Recherche No. 70, Notre Europe*, mars 2010

SOLIDARITÉ

COMPÉTITION, COOPÉRATION, SOLIDARITÉ : NOUVEAUX DÉFIS

Kristina Maslauskaitė, *Synthèse de la conférence « Compétition – Coopération – Solidarité : répondre aux nouveaux défis de l'UE », Notre Europe – Institut Jacques Delors*, novembre 2012

SOLIDARITÉ DANS LA ZONE EURO : COMBIEN, POURQUOI, JUSQU'À QUAND ?

Sofia Fernandes et Eulalia Rubio, *Policy Paper No. 51, Notre Europe*, février 2012

LA SOLIDARITÉ AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE : FONDEMENTS POLITIQUES

Yves Bertoncini, *Tribune, Notre Europe*, janvier 2012

SOLIDARITÉ ET RESPONSABILITÉ DANS L'UE

Jérôme Vignon, *Bref No. 26, Notre Europe*, juin 2011

## AUTEUR



Sami Andoura

Sami Andoura est chercheur senior à *Notre Europe - Institut Jacques Delors* au sein duquel il est responsable de projets liés à la politique énergétique européenne ainsi qu'aux relations extérieures de l'Union européenne. Il est professeur et titulaire de la Chaire ALCOA de Politique de l'énergie de l'Union européenne au Collège d'Europe à Bruges. Il est également éditeur-en-chef adjoint de la revue *Studia Diplomatica - The Brussels Journal for International Relations* édité par EGMONT - Institut Royal des Relations Internationales, dont il est Senior Associate Fellow pour les enjeux de politique énergétique européenne. Il est aussi *Guest Lecturer* dans plusieurs universités européennes, ainsi que dans le cadre de programmes internationaux de formation de diplomates et de journalistes.

Ses publications récentes comprennent une proposition de « Communauté européenne de l'énergie », fondée sur une initiative de Jacques Delors, ainsi qu'un certain nombre d'articles universitaires, de *Policy Papers* et commentaires dans les domaines de l'Union européenne, de sa politique énergétique et de son action extérieure.

Il a précédemment exercé les fonctions de *Senior Research Fellow* au sein de l'Institut EGMONT à Bruxelles, responsable du programme Affaires européennes sous la direction de l'Ambassadeur Philippe de Schoutheete. Il a également travaillé pour le cabinet d'avocats international Lovells à Bruxelles, et fut assistant à l'Université Paris II Panthéon-Assas pour les cours de droits constitutionnel et fiscal et de préparation à l'École nationale de la magistrature.

Diplômé de l'Université Paris II Panthéon-Assas en droit européen des affaires (DESS) et de Paris I Panthéon-Sorbonne en droit international économique (DEA), Sami Andoura est titulaire d'un master d'études juridiques européennes (LLM) du Collège d'Europe à Bruges.



**N**otre Europe - Institut Jacques Delors est le think tank européen fondé par **Jacques Delors** en 1996. Notre objectif est de produire des analyses et des propositions destinées aux décideurs européens et à un public plus large, ainsi que de contribuer aux débats relatifs à l'Union européenne. Nous diffusons de nombreuses **publications** (Études et Rapports, *Policy Papers*, Tribunes et Synthèses), **organisons et participons** à des **séminaires et conférences** partout en Europe et intervenons régulièrement dans les **médias européens**, par la voix de nos présidents, de notre directeur et de notre équipe.

Nos travaux s'inspirent des actions et des orientations promues par Jacques Delors, et traduisent les grands principes énoncés par notre « **Charte** ». Ils sont mis en œuvre à partir de **trois axes principaux** : « Union européenne et citoyens » couvre les enjeux politiques, institutionnels et civiques ; « Compétition, coopération, solidarité » traite des enjeux économiques, sociaux et territoriaux ; « Actions extérieures européennes » regroupe les travaux à dimension internationale.

*Notre Europe - Institut Jacques Delors* est aujourd'hui présidé par **António Vitorino**, ancien commissaire européen et ancien ministre portugais, qui a succédé à **Tommaso Padoa-Schioppa**, à **Pascal Lamy** et à Jacques Delors. Notre directeur, **Yves Bertoncini**, anime une **équipe internationale** composée d'une quinzaine de membres.

Les instances de *Notre Europe - Institut Jacques Delors* sont composées de hautes personnalités européennes. Notre **Conseil des garants** assure la promotion de nos intérêts moraux et financiers. Notre **Conseil d'administration** est responsable de la gestion et de l'impulsion de nos travaux. Notre **Comité européen d'orientation** se réunit afin de débattre des sujets fondamentaux pour l'avenir de l'UE.

Toutes nos activités sont accessibles gratuitement, en français et en anglais sur notre **site** et via les réseaux sociaux. Nous agissons en pleine indépendance vis-à-vis des pouvoirs politiques et des intérêts économiques.

Directeur de la publication : Yves Bertoincini

La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source.

Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s).

*Notre Europe – Institut Jacques Delors* ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution.

Versions linguistiques disponibles : français (original) et anglais (traduction par Emma Morton Saliou et Janet Roberts Maron)

© *Notre Europe – Institut Jacques Delors*

---

## Sami Andoura

Sami Andoura est chercheur senior à *Notre Europe - Institut Jacques Delors* au sein duquel il est responsable de projets liés à la politique énergétique européenne ainsi qu'aux relations extérieures de l'Union européenne. Il est professeur et titulaire de la Chaire ALCOA de Politique de l'énergie de l'Union européenne au Collège d'Europe à Bruges.

# LA SOLIDARITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE : DE L'INDÉPENDANCE A L'INTERDÉPENDANCE

*Notre Europe - Institut Jacques Delors* poursuit une réflexion de fond sur l'avenir de la politique énergétique européenne, en développant la proposition mise en avant par Jacques Delors d'une « Communauté européenne de l'énergie ». La solidarité y tient une place de premier plan et pourrait à terme être l'un des moteurs du développement d'une politique européenne de l'énergie.

Tout en restant réaliste sur ce qui est possible dans le cadre existant, cette étude poursuit trois objectifs. Il s'agit dans un premier temps de replacer l'enjeu de solidarité énergétique dans son contexte historique européen et d'évaluer la portée de la clause de solidarité à l'échelle de l'Europe de l'énergie en analysant sa mise en œuvre dans le cadre existant. Il s'agit ensuite de mettre en perspective quelques domaines d'action clés, pour lesquels divers mécanismes inscrivent la solidarité dans les fondements de la nouvelle politique énergétique européenne et enrichissent son fonctionnement.

Enfin, cette Étude propose quelques pistes ambitieuses et prospectives pour que les Européens renforcent leur capacité d'action collective en mutualisant davantage leurs forces et leurs faiblesses dans les cinq domaines suivants : la solidarité face aux crises et la sécurité d'approvisionnement interne ; la solidarité à l'extérieur des frontières de l'UE (diversification et partenariats) ; la solidarité dans l'optimisation des ressources énergétiques au sein de l'UE ; la solidarité financière ; et la solidarité pour l'accès de tous à l'énergie.

Avec le soutien de :



[www.notre-europe.eu](http://www.notre-europe.eu)  
19 rue de Milan 75009 Paris - France  
[info@notre-europe.eu](mailto:info@notre-europe.eu)

