

Laurent Baechler

## CIFE note de recherche n°5

# L'européanisation des politiques énergétiques des pays membres de l'Union européenne : un processus lent mais inévitable

### **Evidence des synergies et nécessité de la coopération**

La politique énergétique européenne naissante est articulée autour de trois priorités clairement établies par le Traité de Lisbonne : la sécurité énergétique, entendue comme la sécurisation des approvisionnements à prix raisonnables ; la compétitivité des marchés énergétiques, qui doit contribuer à la baisse des prix de l'énergie et au dynamisme des économies européennes ; la protection du climat, qui passe par une maîtrise des émissions de carbone. Ces trois objectifs ont leur logique propre, mais ils s'articulent dans un jeu à somme potentiellement fortement positive : maîtriser la consommation énergétique permet de réduire les émissions de carbone (sachant que deux-tiers des émissions de gaz à effet de serre sont liés à l'utilisation d'énergie) et d'augmenter la sécurité ; réduire les coûts d'accès à l'énergie permet d'améliorer la compétitivité des économies européennes et de renforcer la sécurité énergétique ; développer les énergies renouvelables permet de lutter contre le réchauffement global, de réduire la dépendance aux énergies fossiles et d'améliorer la compétitivité des économies européennes.

L'existence de ces synergies évidentes rend étonnant le fait que les politiques énergétiques ne figurent à l'agenda européen que depuis une date très récente : le premier Conseil européen véritablement consacré aux questions énergétiques remonte à février 2011... Il est pourtant clair qu'il s'agit là d'un domaine où la nécessité de coopération pour apporter des réponses aux problèmes posés paraît s'imposer. Les exemples abondent pour le démontrer : dans le domaine des infrastructures, où l'interconnexion des réseaux impose de fait la coopération ; en matière d'harmonisation des politiques nationales, qui ont des répercussions sur l'éventail de choix des partenaires (la transition énergétique allemande modifie les coûts d'approvisionnement énergétique des autres pays membres, par exemple) ; en matière de lutte contre le réchauffement climatique, où rien ne peut se faire si ce n'est à l'échelle européenne (en fait planétaire) ; en termes de financement des investissements en rapport avec

la stratégie énergétique européenne (estimés par exemple à 60-70 milliards d'euros annuels pour atteindre l'objectif en matière de renouvelables d'ici 2020) ; dans le domaine de la recherche (sur les énergies renouvelables ou le stockage du carbone), où la mise en commun des moyens permettrait de dégager des synergies importantes.

### **Des exigences nouvelles s'imposant aux pays membres de l'UE**

L'émergence récente de ces préoccupations communes s'explique par l'apparition de pressions externes qui, comme souvent dans le processus d'intégration européenne, ont conduit les Etats membres de l'UE à réviser leur stratégie nationale respective. Les élargissements à l'Est ont tout d'abord considérablement augmenté le taux de dépendance énergétique extérieure, et ce particulièrement vis-à-vis de la Russie, qui représente désormais environ 40% des importations européennes de gaz naturel et 35% des importations de pétrole. Cette dépendance extérieure s'est accompagnée d'une forte instabilité des approvisionnements, comme l'ont rappelé depuis 2006 les multiples crises entre la Russie et l'Ukraine et leurs répercussions en matière d'importation de gaz à l'est de l'UE. La forte augmentation du prix des énergies fossiles dans les années 2000 sous la poussée du décollage économique chinois a également joué un rôle important. La détente actuelle des prix apporte un répit relatif, dans la mesure où la dépendance européenne aux importations d'énergies fossiles ne devrait faire qu'augmenter dans les années à venir (il est prévu que l'UE importe 85% de son gaz naturel et 93% de son pétrole en 2030, sans réorientation profonde de sa stratégie énergétique). Enfin la « révolution » nord-américaine du gaz de schiste a changé la donne, en accentuant la perte de compétitivité énergétique européenne. Le processus en est à ses débuts, mais le passage prévisible de l'économie américaine du statut d'importateur à celui de puissance autonome (voir d'exportateur) sur le plan énergétique devrait peser sur les perspectives de croissance comparée des deux zones.

Pour toutes ces raisons, combinées aux synergies précédemment évoquées, les pays membres de l'UE sont de plus en plus amenés à considérer leur avenir énergétique en commun. La solidarité de fait s'impose aux égoïsmes nationaux, et devrait faire émerger une vision de l'Europe énergétique dans laquelle il est de moins en moins concevable que les pays membres résolvent leurs problèmes énergétiques exclusivement par des solutions nationales.

### **Des obstacles encore nombreux à la coopération**

Le défi de la coopération énergétique est cependant de taille, étant donné la situation de départ qui se caractérise par des politiques énergétiques nationales très hétéroclites, tant sur le plan des instruments que des objectifs. L'énergie est un domaine stratégique, et le fait que les Etats membres de l'UE ont souhaité jusqu'ici conserver leurs prérogatives nationales pour mener à leur guise leur stratégie énergétique est à la fois une cause et une conséquence de ce que l'on peut constater dans ce domaine : un patchwork de situations et de préférences nationales, articulation de contraintes géologiques et géopolitiques. On trouve ainsi dans l'Union des pays importateurs ou exportateurs d'énergie, des bouquets énergétiques très différents d'un pays à l'autre, des stratégies de sortie du nucléaire ou de maintien du parc, des positions très différentes sur l'exploitation du potentiel en gaz de schiste, des situations très disparates en matière de connexion aux réseaux d'infrastructures énergétiques européennes, ainsi qu'en matière de dépendance énergétique vis-à-vis des différents fournisseurs extérieurs d'énergie, des pays dotés de « champions nationaux » en matière énergétique tandis que d'autres en sont dépourvus.

Ces disparités inévitables expliquent en grande partie qu'une volonté de politique européenne de l'énergie n'ait vu le jour que très récemment, et que les progrès en termes de coopération se manifestent dans certains domaines davantage que dans d'autres. Si l'on retient les trois priorités précédemment évoquées, on peut considérer que la coopération est balbutiante en matière de sécurité, plus solide dans le domaine de la compétitivité, et avancée pour ce

qui concerne la protection du climat.

En matière de sécurité énergétique, et notamment d'indépendance vis-à-vis des approvisionnements extérieurs, l'obstacle à la coopération vient principalement du fait que les Etats les plus influents souhaitent continuer de mener leur politique étrangère énergétique en toute indépendance, via principalement leurs « champions nationaux ». La coopération dans ce domaine se limite à quelques projets d'infrastructures considérés comme d'intérêt commun (corridor Sud-Est pour développer l'accès au gaz de la mer caspienne, plan solaire destiné à ouvrir un partenariat avec le sud et l'est de la Méditerranée sur les renouvelables).

En matière de compétitivité, la création d'un marché européen de l'énergie fait partie de la stratégie plus large d'achèvement du marché intérieur, pour laquelle la nécessité de coopérer fait peu de doute. Les obstacles à la coopération peuvent ici être différents : ils relèvent des coûts de mise en œuvre des infrastructures de connexion des réseaux nationaux, des résistances nationales à la déréglementation des marchés de l'énergie, ou tout simplement des échecs constatés de la stratégie (comme par exemple la hausse des prix de l'énergie succédant à la libéralisation des marchés énergétiques).

C'est donc principalement dans le domaine de l'articulation entre politique énergétique et politique climatique que la coopération européenne se manifeste de la manière la plus évidente, au point que l'UE dispose déjà d'instruments fédéraux pour atteindre ses objectifs, comme le marché européen des permis d'émission de carbone. La coopération est ici indispensable pour fixer les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre, mais elle tend à se diffuser dans l'articulation des instruments nécessaires pour atteindre ces objectifs, comme par exemple en matière de développement des énergies renouvelables ou d'investissements dans l'amélioration de l'efficacité énergétique.

On peut donc s'attendre à ce qu'à court terme, la consolidation de la politique européenne de l'énergie passe principalement par le biais climatique, avant que les dimensions de sécurité énergétique et de compétitivité ne viennent compléter le dispositif.