

Extrait de :

Sami Andoura,

« La solidarité énergétique en Europe :  
de l'indépendance à l'interdépendance »,  
Études & Rapports n° 99,

Notre Europe – Institut Jacques Delors, juillet 2013.

## 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*).