

RÉSUMÉ

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 - 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 mixe 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 le *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 sociaux 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 mixes 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.