



GROUPE DE TRAVAIL ENERGIE

REUNION DU 23 OCTOBRE 2007

TRAITE MODIFICATIF. QUEL MODE D'EMPLOI ?

LAURENT CATENOS, directeur des affaires européennes à EDF
et ANDRE FERRON, Confrontations Europe.

COMPTE RENDU A. FERRON

Présents : Audigier Pierre (Consultant) ; Babak Isabelle (CERES) ; Bredimas Alexandre (EON) ; Cambazard Pierre (Consultant); Catenos Laurent (Edf) ; Chabert Georges (GDF) ; Chiscuzza A (étudiante) ; Cruciani Michel (Consultant); Desrukins Jennie (étudiante) ; Faravelli Aude (étudiante) ; Ferron André (Confrontations Europe) ; Fischer Claude (Confrontations Europe); Grison Pierre (Conseiller en développement Durable) ; Guillot Patrick (Edf) ; Hacker Violaine (Confrontations Europe) ; Herzog Philippe (Confrontations Europe) ; Lambert de Diesbach Patrice (CM-CIC Securities) ; de Mereuil Jacques (AREVA); Monnet Alice (GDF) ; Perraudin Jean-Claude (CEA); Schilling Marie-Ange (Les Entretiens européens) ; Thibault Benjamin (French American Foundation- France) ; Turc Alain (Minefi); Zoppini Laura (Cabinet Castaldi & Mourre).

Excusés : Ouzounian Gérald (Andra) ; Renard Véronique (Electrabel) ; Van de Vyver Pierre (IGD).

Exposés.

Laurent Catenos :Le Traité modificatif.

Le Traité modificatif adopté le 18 octobre (à 1h15 du matin) après avoir surmonté les dernières difficultés polonaises et italiennes est « *quelque soit son appellation, un texte qui fait disparaître un climat d'incertitudes.. il trace un cadre de référence dont on avait besoin* » En ce qui concerne la politique Energie-climat, on peut distinguer deux ensembles de changements apportés par ce nouveau traité et suivre l'évolution de Nice à aujourd'hui en passant par la Constitution.

Des avancées sur deux plans :

Le premier ensemble concerne l'aspect gouvernance et deux nouvelles dispositions « *fondamentales* » « *qui peuvent avoir des conséquences dans notre domaine* » : la présidence stable du Conseil peut permettre « *une plus grande visibilité du Conseil* » et une « *plus grande cohérence de son action* » ; les avancées importantes en matière de politique extérieure peuvent permettre une plus grande cohérence dans les négociations stratégiques pour l'énergie avec les grands fournisseurs comme la Russie ou autres.

Le deuxième ensemble impacte plus directement notre domaine en créant de nouvelles bases juridiques. Les traités en vigueur jusqu'à présent ne comportaient pas de chapitre Energie. L'énergie était abordée par défaut, par des voies détournées et non directement. Par exemple lorsque Loyola de Palacio a voulu faire progresser la politique de sécurité d'approvisionnement elle s'est heurtée à l'absence de base juridique, le nouveau chapitre Energie comble cette lacune. Avec ce chapitre la Commission est maintenant légitime pour intervenir dans le secteur énergétique dans son ensemble.

Le chapitre Energie existait déjà dans la Constitution, mais le traité modificatif a introduit deux nouvelles avancées. Alors qu'en 2004 le chapitre Energie ne prévoyait que trois domaines d'action : assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; assurer la sécurité d'approvisionnement et promouvoir l'efficacité énergétique et les Sources d'Energie Renouvelables, le nouveau traité a rajouté : promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques. En 2004 comme en 2007 le choix des sources demeure une prérogative nationale et la fiscalité requière l'unanimité.

La deuxième modification est l'introduction de « *l'esprit de solidarité* ». Les quatre actions citées dans le chapitre Energie doivent se faire « *dans un esprit de solidarité* » et l'article 100 sur la gestion des crises introduit la notion de crises énergétiques et prévoit qu'on les gère « *dans un esprit de solidarité* ».

« *Le tournant de Hampton Court* » ne s'est pas traduit par l'abandon de la souveraineté nationale sur les sources que le Royaume Uni et les Pays Bas avaient introduite dans les premiers traités mais il s'est traduit par l'introduction de « *la lutte contre le changement climatique* » qui a remplacé le développement durable dans le chapitre environnement (article 174). Le nouveau traité porte la marque des revendications polonaises concernant la politique extérieure et le principe de solidarité qui avaient été formulées dans la proposition de Traité Européen de Sécurité Énergétique en 2006.

Que pensez de ce nouveau traité ?

Il fait disparaître des incertitudes et la « *volonté de politique énergétique européenne est consolidée* ».

La volonté d'intervenir dans l'énergie est consolidée, le cadre nécessaire à toute action européenne est « *fortifié* » : les règles de droit sont précisées ; l'orientation stratégique sans laquelle ces règles restent vides a été définie au Conseil de printemps, il manquait le troisième sommet du triangle, le volet institutionnel, cette lacune est comblée avec ce nouveau traité.

En même temps ce n'est qu'« *un début de réponse* », « *les composants de base qui permettent d'aller de l'avant sont là* » mais il reste beaucoup à faire sur le droit dérivé en négociation sur lequel le débat a seulement commencé, particulièrement pour la partie Marché. La partie Energies Renouvelables s'avère également difficile, en particulier pour le partage des objectifs entre Etats Membres, la sortie des propositions vient d'être repoussée du 5 Décembre au mois de janvier... « *le nouveau traité a levé une partie des incertitudes la semaine dernière, restent les autres incertitudes....* »

André FERRON profite de son tour de parole pour réagir à l'exposé précédent avant d'entamer son propre exposé.

Le Parlement Européen (résolution du 26 septembre) veut anticiper le traité modificatif : un « *Solana de l'énergie* » à « *double casquette* », c'est à dire à la fois Haut représentant de politique étrangère et Vice président de la Commission ; mettre en oeuvre dès à présent en interne le « *principe de solidarité* » non seulement pour la gestion des crises mais aussi pour les accords avec l'extérieur. Il n'a pas tort.

Les nouvelles propositions législatives et en particulier celles du Paquet Marché ne s'appliqueront au mieux qu'en 2009, 2010, c'est-à-dire après l'entrée en vigueur du traité modificatif. Cela signifie qu'il faudrait réviser des directives à peine adoptées, autant anticiper

la révision ! Par exemple : l'article 22 de la nouvelle directive gaz proposée concernant les nouvelles infrastructures gazières ne mentionne même pas le principe de solidarité, cela signifie qu'on pourrait construire en 2010 des gazoducs en contradiction avec ce principe affiché dans le traité en vigueur ? Il faut amender tout de suite.

Quels accords politiques pour avancer ?

Avant les institutions il faut connaître le mandat que l'on donne à ces institutions et donc déterminer quels accords politiques entre Etats Membres sont nécessaires pour aller vraiment à une politique commune Energie-climat.

L'énergie- et c'est encore plus vrai pour Energie-climat- c'est toujours une combinaison de « marché » et de politiques publiques. Dans le partage des pouvoirs européens, l'Union est « équipée » pour le marché mais les politiques publiques sont d'abord l'affaire des Etats Membres. Parce que les Etats Membres sont dotés de ressources différentes d'une part et pour des raisons politiques, ces politiques nationales sont différentes voire divergentes. Le problème politique européen n°1 est de surmonter ces différences et divisions.

Dans les années 90 la réalisation de marchés de l'énergie était la principale ambition européenne et elle s'accomplissait dans un contexte de surcapacités et d'abondance énergétique tempérée par un soupçon de lutte contre le changement climatique. Maintenant l'Union a une nouvelle ambition, celle d'une politique publique commune Energie climat, le marché demeure un objectif mais surplombé par cette politique publique. Un marché avec politique publique ne peut pas avoir la même régulation qu'un marché sans politique publique, c'est le problème politique n°2 : quel modèle de marché et quelle régulation pour concilier la nouvelle politique publique européenne et le marché ?

I-Accord sur la politique publique :

Le débat de politique publique commence par celui des objectifs. Les politiques nationales de l'énergie ont en général deux objectifs : compétitivité et sécurité d'approvisionnement. L'objectif de lutte contre le changement climatique a été d'emblée européen. Le Paquet Energie-Climat de la Commission veut répondre à un « triple défi », climat, compétitivité, sécurité mais n'affiche qu'un objectif qualifié de « stratégique » : celui d'une nouvelle révolution industrielle, construire une économie sans carbone.

Cela soulève deux problèmes : l'Union prend en charge l'objectif climat mais laisse les Etats Membres se débrouiller avec les deux autres ; on pourrait penser que l'Union prend en charge aussi l'objectif compétitivité avec le marché unique, ce n'est pas le cas, l'accent est mis non sur les prix contrairement à l'habitude, mais sur le développement d'une industrie de l'efficacité énergétique et des Energies Renouvelables , sur la croissance et l'emploi qu'elle génère, ce qui relève plutôt de politiques nationales..

Si l'on veut progresser vers un accord politique à 27 : 1°, il faut que les 27 s'y retrouvent, donc que l'Union prenne en charge les trois objectifs et pas seulement un seul (Bruegel est aussi là-dessus); 2° il faut clarifier l'aspect de politique industrielle, s'agit il seulement d'une nouvelle industrie Hitec verte ou aussi des industries consommatrices comme dans certaines politiques nationales (par exemple pour la France : nucléaire et aluminium) ? Ne faut il pas assumer plus en profondeur l'ambition industrielle européenne affichée par Verheugen ?

Objectifs communs, moyens nationaux mais avec solidarité :

Les objectifs chiffrés du Paquet (triple 20 en 2020) concernent l'objectif carbone mais aussi l'efficacité énergétique et les Energies Renouvelables qu'on peut être en droit de considérer comme des moyens et non comme des objectifs en soi. Il vaudrait mieux chiffrer les trois objectifs précédents en laissant le choix des moyens aux Etats Membres si l'on veut réduire leurs divisions. Mais on ne peut pas non plus laisser les Etats Membres se débrouiller seuls. Les uns ont plus de ressources que d'autres, la solidarité est nécessaire. Cette solidarité doit aller au-delà de la « flexibilité » actuelle : des quotas nationaux et des systèmes d'échange de quotas permettant à ceux qui sont dépourvus de moyens d'en trouver en « vendant » leurs

quotas aux industries des voisins. La solidarité financière est incontournable, et bien au-delà du petit pourcentage actuel des fonds structurels. On peut avancer l'idée d'un Fonds Européen des technologies Energie-climat où les technologies matures et propres payent pour aider les nouvelles technologies propres et les anciennes sales à devenir propres. Ce fonds peut être sur le modèle CECA ou par un accord fiscal européen.

Comblant le trou de politique extérieure :

L'Union ne peut prendre en charge l'objectif de sécurité sans politique extérieure. On a vu qu'on peut anticiper le traité modificatif pour commencer à combler ce trou.

Le réseau est un choix de politique publique européenne :

Il faut mettre fin aux ambiguïtés sur les réseaux : régionaux ou européen ? plaque de cuivre, lac de gaz ? Schéma directeur des grands réseaux contraignant avec principe de solidarité et budget conséquent ou schéma décoratif ?

II- Accord sur la régulation du marché :

Il y a beaucoup de problèmes à résoudre pour concilier le marché avec la politique publique européenne mais il y a un préalable à régler si l'on veut surmonter le facteur de division numéro un lié au choix des sources en général et au nucléaire en particulier.

-Le choix des sources est national et le restera, mais cette liberté nationale est en contradiction avec le marché unique. Un marché qui se respecte doit normalement voir s'imposer la technologie la plus compétitive. Cela signifie que le marché fait lui aussi un choix qui n'est pas forcément celui des Etats Membres. Comment concilie t on les deux ?

-Toutes les technologies peuvent diffuser partout en Europe sauf une : le nucléaire. Il est reconnu comme légitime que des Etats Membres le refusent sur leur territoire. L'interdiction du gaz ou du charbon n'a pas la même légitimité et les Sources d'Energie Renouvelables sont une obligation pour tous. Cela signifie que si le nucléaire est la technologie la plus compétitive aujourd'hui, il ne peut, à la différence du gaz hier, diffuser partout. Pour le nucléaire, le marché unique peut être « *en peau de léopard* ». Le prix de toutes les technologies peut s'imposer comme le prix directeur sauf pour le nucléaire si des Etats Membres le refusent chez eux comme ils en ont le droit et le font effectivement. C'est un problème redoutable pour ceux qui font le choix du nucléaire. A quoi cela sert il si c'est pour payer le prix du charbon et dépendre du cours mondial du pétrole ? Il est surmontable si seuls de petits Etats Membres le refusent mais pas si des grands pays comme l'Italie ou l'Allemagne le font aussi.

- La diversité des sources est un principe majeur de sécurité d'approvisionnement. Il est compatible avec une liberté de choix d'Etats Membres dotés de ressources différentes comme c'est le cas en Europe. Le marché unique peut au contraire conduire à la prédominance de la source la plus compétitive, donc d'une seule source ce qui est contradictoire avec la sécurité d'approvisionnement, comment résoudre la contradiction ?

Que l'on prenne le problème par n'importe quel bout, le marché unique de l'énergie ne peut pas être un marché comme n'importe lequel autre. Il est nécessaire de trouver la bonne architecture ou le bon modèle de marché avec la régulation ad'hoc. Marchés régionaux ? Segmentation par type d'énergie ? Formation décentralisée des prix ? Ce problème central à la fois pour l'accord sur une politique publique européenne et pour son objectif de marché unique est le véritable trou noir dans le débat actuel (sauf peut être une petite lueur au Parlement) qu'il est absolument nécessaire d'aborder puis de résoudre.

III- Aspects institutionnels :

L'Union est équipée pour le marché, elle a « *des dents* » pour faire respecter les quatre libertés et la concurrence. La politique publique européenne quand elle existe relève au mieux de dispositifs plus ou moins renforcés de « coordination des politiques nationales » : Plans d'action nationaux indicatifs ou contraignants avec ou sans mécanismes de flexibilité.

Le Paquet Energie Climat évoquait un Observatoire pour renforcer ces coordinations et surtout leur cohérence horizontale mais il n'en est plus guère question.

L'Agence de coopération des régulateurs et le Centre de Réseaux proposés dans le Paquet Marché peuvent s'interpréter comme une volonté de renforcer le poids de la DG TREN dans la Commission et de rééquilibrer le pouvoir de la DG Concurrence.

Le Traité modificatif peut combler le trou de politique extérieure. Une autre institution en vogue à l'est est l'Agence d'approvisionnement sur le modèle Euratom, pour le gaz par exemple.

Questions- Débat :

Questions sur le traité

Patrice Lambert de Diesbach demande si le traité change les données du vote sur l'unbundling, « *« la minorité de blocage France+ Allemagne est elle facilitée ou pas ? »* ».

Michel Cruciani demande ce que le traité change pour Euratom et remarque que si la lutte contre le changement climatique est devenu un objectif dans le traité cela ne s'accompagne pas de la création de nouveaux pouvoirs pour atteindre cet objectif..

Laurent Catenos : si le vote a lieu dans un an, c'est dans les règles actuelles. Il existe aujourd'hui une minorité de blocage et même un peu plus avec le durcissement de la Finlande. La position des Etats Membres peut évoluer mais il existe des invariants : les opposants qui ont signé la lettre officielle d'opposition.

Euratom continue d'exister sous sa forme propre avec un protocole d'interface juridique pour lui permettre de continuer à vivre. La Convention avait refusé d'ouvrir un débat sur Euratom de peur d'ouvrir une boîte de Pandore qu'on serait incapable de refermer. Les opposants au nucléaire se sont ralliés à la stratégie de « *l'arbre mort* » : en n'évoluant pas alors que les autres traités évoluent, le traité Euratom deviendrait de plus en plus obsolète et perdrait de sa légitimité, il mourrait de lui-même.

Jean-Claude Perraudin trouve qu' Euratom en sort renforcé, « *il récupère une nouvelle jeunesse, dans un contexte où le nucléaire revient sur le devant de la scène* ». Il signale la Déclaration unilatérale (n°44) de cinq pays, Allemagne, Irlande, Hongrie, Autriche et Suède demandant « une mise à jour » dans une nouvelle CIG.

Débat sur le mode d'emploi institutionnel du nouveau traité :

Philippe Herzog : Le cadre est effectivement amélioré. Il crée une compétence dédiée à l'énergie. Il n'est pas parfait mais il ne pourra pas bouger avant longtemps.

Il est « *absolument contre la dissociation du contenu et des institutions* », on ne peut pas séparer mandat et institutions. Il faut se préoccuper dès aujourd'hui du « *mode d'emploi institutionnel du nouveau traité* ». Par exemple la relation Président du Conseil- Commission et Haut Représentant créée par le nouveau traité est un vrai casse tête qu'il faudra absolument résoudre pour fonctionner. La Présidence française devra forcément s'en occuper, sinon la présidence suivante, tchèque. Même chose pour le « Solana de l'énergie », est ce un Haut représentant spécial Energie ou plutôt le Haut représentant lui-même ?

Il faut sortir de la phase critique, agir sur des propositions. La critique n'est pas finie en particulier sur l'unbundling mais si nous n'avons rien sur l'Agenda nous n'arriverons pas à inverser les choses. Il faut savoir ce que l'on veut avancer et comment se placer dans le dispositif institutionnel. Il faut se placer dans ce qui est sur la table et que tout le monde comprendra : politique du marché, politique industrielle énergétique, politique extérieure. Le dossier politique extérieure est urgent : la négociation avec les russes va reprendre ; se pose aussi le problème des rapports à l'Asie centrale, l'Algérie, la création d'une Union Méditerranéenne, sans oublier la négociation post-Kyoto et son insertion dans l'OMC. Qui négocie quoi ? Solana, Juncker, Barroso ?

A l'intérieur le dossier Marché est à revoir et celui de politique industrielle énergétique à ouvrir.

Il n'existe pas actuellement les organes institutionnels permettant la construction d'un marché. Des Agences, des Forum ? c'est n'importe quoi. La DG Concurrence toute puissante avec un point de vue unilatéral ignorant les politiques publiques ne suffit pas. »Pour moi c'est la Commission elle-même qui doit être responsabilisée ».

La politique industrielle européenne en reste aux velléités. Verheugen privilégie le transversal. Pourtant il y a au moins deux domaines où il faut une action stratégique forte : l'aérospatial et l'énergie. Dans l'énergie les investissements ne se font pas, il n'y a aucune notion d'investissements d'intérêt général, si cela doit être le schéma directeur des grands réseaux, il faut alors se donner les moyens de mise en œuvre et de financement.

Jacques de Mereuil fait remarquer que ce sont les ministres de l'Environnement qui ont négocié Kyoto.

Claude Fischer se demande si avec la nouvelle Présidence stable du traité il n'y aura pas une revalorisation du rôle du Conseil.

Alexandre Bredimas s'interroge sur les tensions à venir entre le principe de subsidiarité et le nouveau principe de solidarité, comment définit on l'intérêt européen ? et sur la « clause Gazprom » subordonnant l'entrée russe dans les réseaux européens à la « réciprocité ».

Georges Chabert fait remarquer que le principe de réciprocité s'applique en bilatéral : entrée d'EON en Russie contre entrée de Gazprom en Allemagne. La Pologne veut sortir de la dépendance russe, ils veulent prolonger Nabucco vers la Pologne, un terminal GNL, mais qui va payer tout ça ?

Alain Turc : le passage de l'abondance au partage de la rareté rappelle que l'énergie ne relève pas du seul marché : l'Etat intervient toujours même chez les plus libéraux ! Le marché lui-même est oligopolistique, des opérateurs forts voire publics sont incontournables.

Qui définit l'intérêt européen ? Une clarification est à faire. Il faut comprendre les polonais ne pas les laisser se débrouiller seuls. L'intérêt européen doit être défini simultanément par les trois niveaux, opérateurs, Etats Membres, Union, sinon on n'y arrivera pas ! »

Il faut clarifier aussi la subsidiarité : les stocks stratégiques de pétrole ou de gaz peuvent relever de l'Union, mais la multiplication des Agences de toutes sortes peut engendrer une bureaucratie insupportable. Il faut en fait distinguer les fonctions communes, ce que l'on va partager dans une copropriété européenne et ce qui peut rester national. « Chaque Etat Membre a déjà réussi à faire ça au niveau national dans le passé on doit pouvoir y arriver au niveau européen ! »

Philippe Herzog : Le rôle du Conseil va surtout se revaloriser dans la politique extérieure de sécurité et de défense commune. La Commission va garder la responsabilité intérieure. Le lien entre les deux se fait par le Haut Représentant qui obtient la « double casquette » avec une Vice Présidence de la Commission.

Il n'y aura pas de réciprocité avec la Russie et comme les Etats Membres sont divisés les russes entreront comme ils veulent. Il faut revoir la théorie du contrôle. La doctrine européenne actuelle ne tient plus. Il y a une remontée des nationalismes dans l'espace mondial. L'énergie est passée d'un marché d'acheteur à un marché de vendeurs qui accumulent des fonds souverains et rachètent des entreprises chez les acheteurs. Cette nouvelle donne n'est absolument pas prise en compte dans la doctrine européenne qui est restée bloquée sur l'ancien contexte. Ce sera un des points clef du Colloque de 2008 sur les préférences communautaires (rebaptisées sans doute préférences collectives).

Confrontations défend l'idée d'un nouvel Acte unique, de relance de l'Europe après la conclusion du traité. L'idée de Mandelson de « Traités par domaine » dont le domaine de l'énergie s'y apparente. Cette relance sur des domaines précis doit s'accompagner d' « un plan d'action institutionnel rigoureux ».

Débat sur le nucléaire en Europe :

Patrice Lambert de Diesbach : y a-t-il ou non une place pour le nucléaire en Europe ? Peut-on le relancer si l'Allemagne y renonce et milite contre ? Avoir le choix national ne suffit pas si le prix est le coût marginal du charbon ou du gaz. Ne faut-il pas batailler plus sur le nucléaire en Europe ?

Claude Fischer : Confrontations a déjà lancé ce débat à Berlin il y a un an avec le CERES et Rolf Linkohr. Ce débat doit se poursuivre dans le Colloque de mars 2008. Il s'agit de redoubler les efforts et le débat public là-dessus, le Conseil doit se saisir lui-même de cette question.

Alexandre Bredimas : le choix du nucléaire est une question de souveraineté nationale...

Jean-Claude Perraudin : non, c'est une question de société qui concerne tout le monde... pour faire face aux défis, les allemands seront eux aussi obligés d'y revenir, ils n'auront pas le choix.

Isabelle Babak : pas si simple ! Le SPD prépare une révision de son programme fondamental adopté en 1999. Il est fortement question d'y inscrire la sortie du nucléaire.

PROCHAINE REUNION : 7 DECEMBRE. Comment finance-t-on le nucléaire dans le monde ? Peut-on le financer sans montage à la finlandaise et sans aides d'état ? AREVA.