
**La politique énergétique
allemande :
entre impératifs nationaux et exigences
communautaires**

Kristina Notz

Mars 2007

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un *think tank* dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

*Les opinions exprimées dans ce texte n'engagent
que la responsabilité des auteurs.*

Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa)

© Tous droits réservés, Ifri, 2007 - www.ifri.org

ISBN : 978-286592-190-4

IFRI

27 rue de la Procession
75740 paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

EUR-IFRI

22-28 av. d'Auderghem
B -1040 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.eurifri.ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

Introduction

L'une des questions-clefs du XXI^e siècle porte sur la politique énergétique de nos pays. L'Allemagne, comme l'Europe, sont largement dépendantes des importations en énergie. Les matières premières provenant de pays ou de régions politiquement instables et/ou soumis à un régime autocratique, la politique énergétique doit aujourd'hui se définir en fonction d'évolutions systémiques extra-communautaires. Cet enjeu vient conforter l'importance de la politique étrangère dans les questions de politique énergétique. Dans bien des pays de l'Union, la question de la fiabilité de l'approvisionnement énergétique fait d'ores et déjà partie intégrante des réflexions et des concepts de politique extérieure et de sécurité. La Grande-Bretagne et les Pays-Bas ont ainsi élaboré des stratégies énergétiques nationales qui soulignent la dimension géopolitique et sécuritaire de l'énergie. Si, à ce jour, il n'existe pas de telle stratégie en Allemagne, le gouvernement fédéral entend présenter avant la fin de l'année 2007 un nouveau concept de politique énergétique¹.

Kristina Notz est chercheur au Centre pour la recherche politique appliquée (C.A.P.) de l'université de Munich. Traduction de l'allemand : Stéphanie Bauer.

1. À l'initiative de la chancelière Angela Merkel, deux sur trois sommets énergétiques ont eu lieu, avec pour but de définir les principaux éléments de cette stratégie. Aux côtés des responsables politiques, on trouve au rang des participants des représentants de l'économie (énergétique), du secteur scientifique et des organisations non gouvernementales. Initialement, la publication du nouveau concept de politique énergétique était prévue pour septembre 2007. La présidence du Conseil ayant reporté le 3^e sommet énergétique à septembre 2007 à cause d'une surcharge de travail, il faut s'attendre à un certain retard sur ce point.

Particularités de la politique énergétique allemande

La politique allemande en pleine mutation

Jusqu'à une période très récente, on ne tenait pas compte, dans la politique énergétique allemande, de l'importance stratégique de l'approvisionnement énergétique. Cela s'explique notamment par le fonctionnement toujours plus performant des marchés, ainsi que par les prix très bas de l'énergie qui, depuis les années 1990, laissaient croire à une sécurité à toute épreuve². Avec la sortie du nucléaire, dont le gouvernement rouge-vert a décidé en 2000, les acteurs politiques en Allemagne ont considérablement moins débattu de questions énergétiques. Le sixième plus gros consommateur en énergie de la planète³, prenant acte entre autre du conflit sur le gaz opposant la Russie à l'Ukraine, a pourtant opéré un changement de position radical et rapide. La confiance que les Allemands vouaient à la sécurité de l'approvisionnement énergétique a été ébranlée⁴. Dans le contexte du contingentement des livraisons de gaz russe, la politique allemande, après avoir, des années durant, relégué le problème de la sécurité de l'approvisionnement énergétique au second plan, a reporté son attention sur la question de la dépendance énergétique du pays.

Certes, contrairement à d'autres pays de l'Union européenne (UE), l'Allemagne n'a pas été directement touchée par les réductions des livraisons énergétiques russes. Néanmoins, la nécessité d'agir pour éviter une dépendance croissante en matière d'importation de sources énergétiques est vite apparue. La question de la sécurité énergétique est d'autant plus pressante que le besoin en imports énergétiques ne cesse de croître et que les crises régionales et les instabilités politiques internes au sein des États producteurs et transitaires de pétrole brut et de gaz naturel au Proche et au Moyen-Orient se succèdent à des intervalles toujours plus réguliers.

2. Voir J. Auer : " Energieperspektiven nach dem Ölzeitalter ", *Aktuelle Themen*, n°309, Deutsche Bank Research, 2 décembre 2004, p. 4 sqq.

3. Chiffres pour 2002 ; l'Allemagne se place derrière les États-Unis, la Chine, la Russie, le Japon et l'Inde.

4. L'augmentation des prix du pétrole ainsi que les pannes électriques dans les pays industriels en 2003 auraient pourtant dû être interprétées comme des signes avant-coureurs de l'importance accrue de la question de la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

Jusqu'à récemment, on avait tendance à réduire la politique énergétique allemande à ses aspects (macro)-économiques et à ne pas tenir compte de son importance en termes de politique étrangère. Selon l'acception du ministre allemand de l'économie Michael Glos, la politique énergétique resterait "avant toute chose une politique économique"⁵. La sécurité de l'approvisionnement énergétique relève ainsi des ministères de l'Économie et de l'Environnement. Considérer la sécurité énergétique comme étant du ressort des groupes privés et conclure à un simple rôle de soutien de la part des dirigeants politiques est une particularité allemande⁶.

Fin du nucléaire ou "sortie" de la sortie ? Un débat délicat en Allemagne

En Allemagne, le débat public reste essentiellement axé sur la "bonne" composition du mix énergétique national (voir schéma). Le "tournant énergétique", initié avec l'abandon de l'énergie nucléaire, reste aujourd'hui au centre des discussions sur les politiques de l'énergie en Allemagne. La fermeture de toutes les centrales nucléaires allemandes s'appuie sur le "consensus atomique" de juin 2000 entre le gouvernement rouge-vert de l'époque et les plus grosses entreprises énergétiques du pays. Depuis 2002, la loi de sortie du nucléaire en fixe les termes. Elle prévoit un arrêt progressif des différents réacteurs après 32 ans d'exploitation (soit au plus tard en 2021) ainsi que la fermeture successive des 18 centrales nucléaires encore actives à l'heure actuelle en Allemagne. Avec cette décision politique, l'Allemagne prend le contre-pied de la tendance générale dans l'Union : dans la plupart des pays membres ainsi qu'au sein de la Commission européenne, on entend faire une plus large place à l'énergie nucléaire, en arguant du fait qu'elle participe à la protection climatique.

La controverse sur l'utilisation de l'énergie nucléaire, ravivée par l'interruption des livraisons du pétrole russe vers la Biélorussie, est ainsi structurée⁷ : d'un côté, les sociaux-démocrates (SPD), les Verts et la "gauche" restent fermement attachés à la sortie du nucléaire. Ils refusent l'énergie nucléaire en raison des risques non endossables d'un accident grave et des questions pour l'instant sans réponse sur le traitement des déchets nucléaires ; à long terme, ils favorisent les sources d'énergie renouvelables⁸. Face à eux, les deux partis chrétien-démocrates, la CDU et la CSU, ainsi que les libéraux (FDP) sont tout

5. Voir "Energiepolitik : Glos pocht auf Führungsrolle", *Die Welt*, 17 janvier 2006.

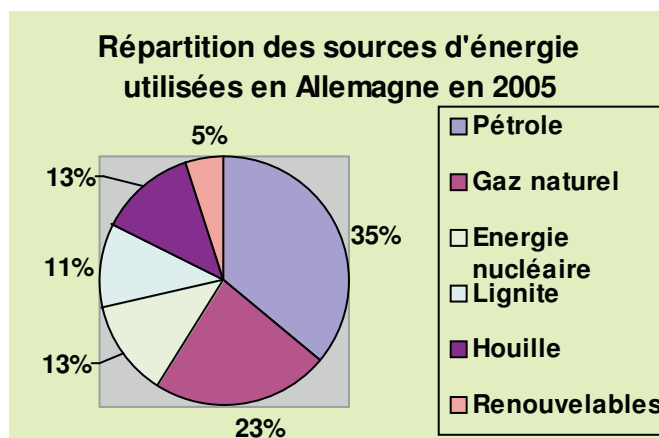
6. Sur le rôle des entreprises de l'énergie, voir M. Sander, "A 'Strategic Relationship' The German Policy of Energy Security within the EU and the Importance of Russia", in S. Harnisch, H. W. Maull et M. Overhaus (dir.) : *Foreign Policy in Dialogue*, vol. 8, n° 20, Trèves, p. 16-24.

7. On trouve un aperçu général des différentes positions politiques en matière de politique énergétique chez H. -W. Schiffer, *Energiemarkt Deutschland*, Cologne, 2005, p. 30.

8. Il a été définitivement mis un terme au recyclage des combustibles nucléaires à l'étranger le 1er juillet 2005. La loi de sortie du nucléaire interdit toute nouvelle construction de réacteurs et le transport des déchets radioactifs à des fins de retraitement. En attendant la construction d'un centre de destruction des déchets nucléaires, l'alternative consiste à mettre en place des centres de stockage intérimaire sur le site des centrales.

à fait favorables à une utilisation commerciale de l'énergie nucléaire. Leur argumentation repose entre autres sur le fait que le courant électrique nucléaire, alternative aux sources d'énergies fossiles et compatible avec l'environnement, participe de façon non négligeable à la protection du climat, diminue le facteur de dépendance énergétique et s'acquiert à prix bas et stables⁹.

Depuis le changement de gouvernement en 2005, le débat politique sur la prolongation de la durée de vie des centrales nucléaires a éclaté et divise la grande coalition : la CDU/CSU revendique la possibilité de prolonger l'activité des centrales, alors que le SPD s'y oppose. Les positions divergeant fondamentalement sur ce point, le gouvernement allemand a explicitement mis de côté, dans le contrat fixant les modalités de son fonctionnement, les points d'achoppement se rapportant à l'énergie nucléaire. Dans le contrat de coalition de 2005, les deux partis se sont mis d'accord avec le monde de l'économie sur un maintien en vigueur du contrat en l'état.



L'économie énergétique allemande

Bien que l'Allemagne dépende largement des importations, la diversification relativement faible de l'approvisionnement n'a pas fait l'objet d'une attention particulière. Actuellement, la dépendance énergétique se chiffre au deux tiers, et la tendance est à la hausse (la moyenne européenne se situe aux alentours de 56 %)¹⁰. L'Allemagne couvre ses besoins en matières premières - gaz naturel et pétrole - en grande partie grâce aux importations de l'étranger : 84 % du gaz naturel nécessaire est importé, dont 39,2 % de Russie¹¹. Sur les 97 %

9. Ils ne tiennent pas compte du fait que dans ce cas, il faudrait continuer à importer de l'uranium, qui devient de plus en plus rare.

10. Toutes les données indiquées sont valables pour l'année 2005. Voir : *Der Fischer Weltalmanach 2007*, Francfort, 2006.

11. L'origine des importations de pétrole brut s'est modifiée de façon significative ces dernières décennies : tandis qu'en 1973, 96,4 % des importations provenaient des pays de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEC), en 2005, la proportion était tombée à 22,8 %.

des importations de pétrole brut, 34,1 % proviennent de Russie . La part des énergies fossiles sur le total des approvisionnements énergétiques avoisinait en 2005 les 80 %. La sortie programmée du nucléaire viendra renforcer la dépendance de l'Allemagne en gaz naturel ; en effet, on prévoit que son utilisation dans la production d'électricité en remplacement du nucléaire en fera fortement augmenter la consommation (de 10 % à près de 32 % de la part du mix énergétique). Avec l'augmentation du pourcentage des énergies renouvelables dans la consommation énergétique allemande de 2,6 % (2000) à 4,6 % aujourd'hui, l'objectif que le gouvernement avait fixé à 2010 est de fait déjà atteint. Tant sur le moyen que sur le long terme, les plans d'action énergétiques misent sur une augmentation significative de la part des énergies renouvelables (jusqu'à 50 % en 2050).

Le rôle de la Russie

Les différentes conceptions du partenariat germano-russe

Comme en témoignent les chiffres que nous venons de citer, la Russie est de loin le plus gros fournisseur en énergie de l'Allemagne. Ceci ne changera pas, même à long terme. Pour autant, la position cruciale de la Russie dans la sécurisation de l'approvisionnement énergétique de l'Allemagne est loin de faire l'unanimité. À la lumière du récent conflit énergétique avec l'Ukraine et la Biélorussie, la propension de la Russie à user de ses ressources en énergie comme un moyen de pression politique est apparue clairement. En Allemagne comme en Europe, les avis divergent de façon quasi idéologique sur la nature de la coopération avec la Russie (actuelle et à venir), ainsi que sur le comportement à adopter vis-à-vis de ce voisin si riche en ressources énergétiques. Il s'agit essentiellement de savoir si le fait de dépendre énergétiquement de la Russie repose sur l'unilatéralité ou si, au contraire, la dépendance est mutuelle, ce qui viendrait contrebalancer les dépendances énergétiques¹².

Là encore, les avis sont partagés en Allemagne. Un premier groupe, majoritairement issu des rangs des partis chrétien-démocrates, voit dans une dépendance unilatérale une menace sérieuse pour la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Pour y remédier, ses membres préconisent une diversification accrue de l'approvisionnement tant pour le mix énergétique (en premier lieu pour le gaz naturel) qu'en ce qui concerne l'origine des importations de matière première et leurs voies d'acheminement¹³. Un deuxième groupe, auquel appartiennent les sociaux-démocrates, considère qu'une collaboration (encore) plus étroite avec la Russie ne poserait aucun problème. D'après eux, celle-ci a tout autant besoin des recettes des exportations d'énergie vers les pays receveurs de l'Europe de l'Ouest que l'UE de cette importation d'énergie.

12. Voir J. Dempsey : "Problem for Europe: Russia also needs gas", *International Herald Tribune*, 22 novembre 2006.

13. La construction de l'oléoduc "Nabucco" met en évidence les ambitions de l'Union européenne de diversifier son approvisionnement en énergie. D'ici 2011, le gaz caspien devrait gagner le marché européen par l'Europe du Sud.

En outre, elle serait un partenaire aussi fiable que les États riches en énergie du Proche-Orient ou d'Afrique. De ce point de vue, le projet en cours, débattu depuis des années en Allemagne et dans les pays d'Europe de l'Est, du gazoduc de la Mer baltique, qui mettrait l'Allemagne en branchement direct avec le réseau d'acheminement du gaz russe, va dans la bonne direction. Pour ses défenseurs, le gazoduc présente le grand avantage d'un accès direct aux gisements énergétiques russes, sans que l'Allemagne ait à subir le contrecoup des querelles sur les prix et les conditions d'acheminement. Une étroite collaboration avec la Russie contribuerait ainsi à augmenter considérablement le potentiel de sécurité de l'approvisionnement allemand. Dans le même temps, l'Allemagne, revêtant dans ce contexte le rôle d'une "plaque tournante énergétique", prendrait une place stratégique essentielle au niveau européen¹⁴.

14. Le projet ne fait pas l'unanimité, car le tracé des voies d'acheminement prévoit le contournement de la Biélorussie, la Pologne et l'Ukraine, jusqu'alors traversées par tous les circuits de transit du gaz russe vers l'Europe de l'Ouest.

La politique énergétique allemande dans le contexte européen

En réaction au conflit gazier entre la Russie et l'Ukraine s'ouvre en Allemagne une large discussion sur les perspectives de sa politique énergétique, notamment l'avenir de l'approvisionnement énergétique du pays. On juge aujourd'hui le thème de la sécurité énergétique tout aussi important que celui de la rentabilité économique ou de la protection de l'environnement ; il en est d'ailleurs question dans tous les ministères concernés par la problématique. De part leur caractère transfrontalier et en raison de l'interdépendance toujours croissante des membres de l'UE, les questions énergétiques s'appliquent à un champ politique toujours plus large, allant de la politique étrangère à la politique de sécurité, la politique commerciale et la politique de développement. Pour répondre aux enjeux exigeants du domaine de l'énergie, il est aujourd'hui courant d'englober la politique énergétique dans un contexte plus large, c'est-à-dire européen, et global. Il s'agit de mettre en place une stratégie européenne pour répondre aux défis globaux, comme le changement climatique, la croissance globale de la demande énergétique et les instabilités toujours plus nombreuses qui frappent les régions riches en énergie.

Vers une "politique énergétique pour l'Europe"

A cet effet, la Commission européenne, dans son Livre vert *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, a énoncé trois principes de politique énergétique et formulé toute une série d'interrogations quant aux domaines où l'on estime un progrès nécessaire. Compétitivité, gestion durable et sécurité de l'approvisionnement énergétique sont les objectifs centraux et également prioritaires de la politique énergétique d'aujourd'hui. Pour les gouvernements actuels, le défi est de mener de front une politique équilibrée entre ces trois principes. Même si les enjeux semblent en partie antagoniques dans leurs visées, il s'agit d'allier l'aspiration à une plus grande sécurité de l'approvisionnement aux exigences de l'économie, de l'innovation et de l'emploi, ainsi qu'à un traitement spécifique et durable des questions du climat et de l'environnement. L'articulation de ces trois objectifs détermine le champ de tension de la politique énergétique¹⁵. Le Livre Vert de la Commission est une base solide à partir de laquelle, depuis mars 2006, on évalue les possibilités et les chances de succès d'une politique énergétique au

15. Voir Kr. Notz, Energie für Europa - Im Spannungsfeld von Sicherheit, Wettbewerb und Nachhaltigkeit. C-A-P Aktuell 5/2006, août 2006, <www.cap-lmu.de>.

niveau communautaire, du moins sous la forme d'une coordination partielle dans des domaines spécifiques. L'objectif est avant tout d'établir une cohérence des relations extérieures en matière énergétique¹⁶.

Réagissant rapidement aux blocages des livraisons de janvier 2006, l'Union européenne, lors de la rencontre au sommet de printemps des chefs d'État et de gouvernement, consacre non seulement l'entière seconde partie de ses conclusions à ce sujet, mais lance un appel en faveur d'une "politique énergétique pour l'Europe¹⁷". Chargée de préparer un "paquet intégré de mesures" qui doit être adopté sous la présidence allemande au printemps 2007, la Commission a présenté le 10 janvier 2007 sa maquette de plan d'action ("Une politique énergétique pour l'Europe"). Au centre de ces décisions, se trouve une expertise de la stratégie énergétique incluant des propositions concernant la politique énergétique de l'Europe. Par ailleurs, la Commission, dans son ambitieuse proposition sur la protection du climat, plaide en faveur d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre d'au moins 20 % d'ici 2020 (par rapport au niveau de 1990) et en fait la tâche centrale de la politique énergétique européenne¹⁸. Pour mener à bien cette "nouvelle révolution industrielle", la Commission énonce dix points et leurs mesures correspondantes ; le premier, et le plus long, porte sur l'amélioration et la maximisation du marché intérieur de l'énergie. Autre mesure importante, la restructuration, en termes de droits de propriété, des groupes énergétiques aux doubles commandes de la production d'énergie et des réseaux de distribution¹⁹.

La politique énergétique, priorité de la présidence allemande

Dans le cadre de sa présidence du Conseil de l'UE, le gouvernement allemand doit trouver la voie d'une "politique énergétique pour l'Europe". La présidence s'est fixé pour objectif, lors de la réunion du Conseil européen des 8 et 9 mars 2007, l'adoption d'un plan d'action "Energie" ambitieux et structuré selon une hiérarchie de priorités. Conformément aux propositions de la Commission pour le plan climatique, la réduction des émissions à effet de serre de 20 % est devenue le souci primordial du gouvernement allemand. Il oriente ainsi ses objectifs sur les mots d'ordre de l'Union et s'engage dans son programme pour la présidence à "assurer à l'Europe approvisionnement énergétique sûr, compatible avec l'environnement et compétitif". Outre la protection du climat, la présidence allemande s'est fixée pour objectifs l'achèvement du marché intérieur de l'électricité et du gaz, la maximisation de l'efficacité énergétique, le développement des énergies renouvelables et des technologies qui s'y rat-

16. Le papier stratégique de la Commission et du Secrétaire général pose les bases conceptuelles pour une mise en place d'une géopolitique énergétique européenne. ("Une politique extérieure au service des intérêts de l'Europe en matière d'énergie", juin 2006)

17. Voir les conclusions de la présidence du Conseil européen, 23/24 mars 2006, 7775/1/06 REV1 du 18 mai 2006.

18. Indépendamment de cela, l'Allemagne s'est fixé comme objectif encore plus ambitieux de réduire, au niveau national, les émissions de CO2 de 30 % (par rapport à l'année 1990).

19. Communiqué de la Commission européenne : "Une politique énergétique pour l'Europe", COM (2007)1 final, Bruxelles, 10 janvier 2007.

tachent, le renforcement de la coopération avec les pays fournisseurs, les pays de transit et les pays consommateurs, et la définition enfin d'une politique énergétique favorable au développement.

Points forts de la présidence allemande

Concrètement, selon le programme de la présidence rédigé par le gouvernement allemand, les principaux objectifs en matière de politique énergétique sont les suivants²⁰ :

L'achèvement du marché intérieur du gaz et de l'électricité: la présidence s'engagera en faveur d'une ouverture totale des marchés de l'électricité et du gaz naturel sur la base d'une application égale des normes du droit communautaire dans l'ensemble des pays membres de l'UE. La libéralisation du marché intérieur doit ainsi être achevée au 1er juillet 2007²¹.

Le renforcement de la sécurité en matière d'approvisionnement énergétique : en ne perdant pas de vue le triple objectif de la sécurité de l'approvisionnement, de la compétitivité et du respect de l'environnement, les plans d'action visent à réduire le besoin en importations d'énergie grâce à une optimisation de l'efficacité énergétique, aux économies d'énergie et au recours aux énergies renouvelables (également pour ce qui est du chauffage et de la réfrigération). L'Allemagne attend de l'ensemble des pays membres de l'Union la réalisation de ces objectifs d'ici 2010 ainsi que la définition claire et précise de perspectives à moyen et long terme en ce qui concerne les énergies renouvelables.

La mise en place d'une géopolitique communautaire de l'énergie à l'échelle internationale doit contribuer à renforcer la sécurité de l'approvisionnement. L'Allemagne projette de mettre l'accent sur les régions de l'Afrique du Nord, de la Mer caspienne et de l'Asie centrale. Elle souhaite aussi poursuivre l'agencement stratégique des dialogues énergétiques de l'Union, tout particulièrement avec la Russie et les États-Unis. Protection du climat et approvisionnement énergétique étant les revers d'une même médaille, l'Allemagne a en outre pris la décision de mener tout au long de sa présidence un débat intégré sur les politiques énergétiques et la protection du climat.

Mise en place d'une politique extérieure cohérente de l'UE en matière d'énergie : l'Union, consciente de l'impératif d'une représentation des intérêts européens vis-à-vis des pays fournisseurs, exige sur ce point une ligne politique claire et une homogénéité de vues. Elle a pour objectif l'amélioration, voire l'intensification de la coopération en matière de politique énergétique avec les

20. Gouvernement fédéral, "Ensemble, nous réussissons l'Europe", <www.eu2007.de> ; voir G. Gloser : "Energiepolitik für Europa - ein Schwerpunkt der deutschen Ratpräsidentschaft", *Integration*, 4/2006, Baden-Baden/Berlin, Nomos, 2006, p. 315-317.

21. Ces dernières années ont vu les marchés de l'électricité et du gaz naturel se libéraliser ; on a également pris soin de créer les conditions d'une concurrence accrue entre les fournisseurs de services. Ce processus se poursuit : à partir du 1^{er} juillet 2007, les marchés européens du gaz et de l'électricité s'ouvriront à l'ensemble des groupes de clients éligibles.

pays producteurs, distributeurs et transitaires, avec une attention particulière pour le partenaire russe. Par ailleurs, elle entend promouvoir le dialogue avec les pays distributeurs et transitaires et les pays grands consommateurs d'énergie, tout en renforçant la cohérence de ce dialogue. En accord avec la plupart des pays membres, le gouvernement allemand a exprimé son souhait de voir l'Union européenne parler "d'une seule voix²²" à l'avenir sur les questions concernant sa politique énergétique extérieure. Il n'est donc pas étonnant que dans les cercles du gouvernement allemand, on ait reçu d'une oreille attentive la proposition du Premier ministre français appelant à créer un poste de représentant spécial de l'Union pour l'énergie²³. Au Conseil européen, les chefs d'État et de gouvernement accepteraient-ils, et si oui dans quelle mesure, ce qui ressemble fort à une institutionnalisation ? On peut en douter²⁴.

L'amélioration de l'efficacité énergétique, tout particulièrement dans les secteurs du bâtiment et des transports²⁵. Des mesures efficaces doivent être prises par exemple pour la réduction de la consommation d'énergie due aux appareils électriques en veille. D'autre part, il faut responsabiliser les consommateurs dans leur rapport à l'énergie. L'Allemagne entend mettre à profit sa double présidence pour promouvoir le dialogue international sur l'efficacité énergétique lors des rencontres du G8.

La recherche dans le domaine de l'énergie et de l'environnement : il convient de promouvoir le développement des technologies à haut rendement énergétique et respectueuses de l'environnement, comme celles pratiquées sur les plateformes technologiques européennes dans le domaine des biocarburants et du charbon propre. L'Union vise à encourager l'innovation, la recherche et le développement dans le domaine des technologies énergétiques stratégiques à faible émission de carbone. Dans sa déclaration du gouvernement du 1er mars 2007, Angela Merkel a souligné son aspiration à faire de l'Europe le leader en matière de technologie et innovation climatique. Ainsi, l'Europe devra devenir un modèle à l'échelle mondiale.

Chances de succès des objectifs de la présidence allemande

Si l'on s'interroge enfin sur les chances concrètes de voir les ambitions allemandes en matière de politique énergétique pour l'Europe se réaliser, on ne répondre que d'une façon modérée. On le sait, ce sont souvent les questions de détail qui posent problème ; il est donc probable que l'Union soit sujette à des dissensions internes sur les engagements et les objectifs concrets à fixer, par exemple en matière de protection climatique ou d'énergies renouvelables²⁶.

22. Communiqué de presse du ministère allemand de l'Économie et des Technologies, 10 janvier 2007.

23. Discours de D. de Villepin lors du Forum International Bertelsmann, le 22 septembre 2006 à Berlin.

24. "Berlin für EU-Energiezaren", Financial Times Deutschland, 12 janvier 2007 ; voir aussi l'Institut für Europäische Politik (ed.), *EU-25/27 Watch*, n°4, Janvier 2007, p. 133.

25. Voir le discours de J. Wuermeling, secrétaire d'Etat, à l'occasion du colloque "EU-Countdown : In 100 Tage zur EU-Ratpräsidentschaft", Berlin, le 21 septembre 2006.

26. Les conclusions du sommet des ministres de l'Économie de l'Union du 15 février 2007 confirment cette tendance.

On voit déjà se dessiner les contours d'autres lignes conflictuelles. Paris et Berlin ont d'ores et déjà annoncé, en réaction au paquet énergétique de la Commission, qu'ils s'opposeraient au démantèlement de leurs grands groupes énergétiques intégrés. Aux côtés de la France, l'Allemagne considère avec scepticisme la plupart des mesures visant à accélérer la libéralisation du marché de l'énergie, comme le projet actuel d'une dissociation de la propriété de l'opérateur de système, où les activités de production d'énergie seraient distinctes des activités de distribution sur le réseau²⁷. Les deux pays voient la position de leaders de leurs grandes entreprises énergétiques nationales au sein du marché européen de l'énergie menacée. De même, il semble peu probable que les pays membres disposant de réserves énergétiques stratégiques²⁸ ne se résolvent à signer un "accord de solidarité" intereuropéen pour l'approvisionnement en gaz. C'est en effet ce que revendiquent la Pologne et les États baltes, dont l'approvisionnement en énergie dépend fortement d'États tiers.

L'Allemagne en position délicate Obstacles possibles à une politique énergétique européenne

De façon générale, deux éléments viendraient s'opposer à la réalisation d'une véritable politique énergétique européenne : les réticences des États membres à transférer des compétences à l'Union en matière d'énergie et l'impératif des intérêts nationaux. Le problème du transfert des compétences concerne avant tout la détermination du mix énergétique²⁹. Ne disposant d'aucunes compétences propres en matière de politique énergétique, l'UE est jusqu'à présent contrainte d'englober certaines mesures, comme celles visant à la réalisation d'un marché intérieur de l'énergie, dans le cadre plus général de ses compétences communautaires en matière de marché intérieur, de compétitivité et d'environnement. Seul le "Traité établissant une Constitution pour l'Europe" fait apparaître pour la première fois, avec l'article III-256, des dispositions relatives à l'énergie dans le droit communautaire primaire. L'avenir du traité constitutionnel restant incertain, c'est l'émergence de la politique énergétique comme champ politique communautaire interne qui se trouve compromise dans un premier temps - et du même coup toute prérogative substantielle de l'Union en matière de politique énergétique. Il est donc souhaitable que l'Allemagne réitère ses efforts pour relancer le processus constitutionnel.

Dans le domaine de l'énergie, la Commission est donc tributaire, jusqu'à nouvel ordre, du soutien des États-membres. C'est la condition pour que le

27. Voir "Energie : La Commission souhaite renforcer les pouvoirs des régulateurs nationaux", <www.euractiv.com>, 9 janvier 2007.

28. Tandis que les pays de l'Europe de l'Est comme l'Allemagne disposent de réserves recouvrant leurs besoins en énergie d'une période de deux ou trois mois, les pays de l'Europe de l'Est sont directement frappés par les crises énergétiques. Par exemple, la Pologne, qui reçoit environ deux tiers de son gaz naturel de la Russie, ne dispose que d'un stock suffisant pour deux semaines. L'Allemagne possède des réserves en énergie pour une période de 90 jours environ.

29. Selon le droit communautaire en vigueur, le choix du mix énergétique relève de compétences nationales.

projet ambitieux d'une politique énergétique de l'Union européenne ait des chances de se réaliser. Mais le problème est qu'aucun État de l'Union ne se place de son plein gré sous la coupe de Bruxelles lorsqu'il s'agit d'un sujet aussi stratégique que l'énergie. En définitive, les projets en matière de politique énergétique au niveau communautaire ne sont réalisables qu'à partir du moment où les États-membres apportent leur soutien aux plans de la Commission, et lui donnent le feu vert.

Appliquée à l'ouverture totale des marchés européens de l'électricité et du gaz, la chose n'a rien d'évident. Les évolutions récentes en témoignent. En matière d'économie énergétique, en effet, se profilent les futurs conflits entre exigences européennes et priorités nationales. Les groupes énergétiques concernés, ainsi que, par exemple, les politiques publiques françaises et allemandes se dressent contre les plans de Bruxelles. Les quatre plus grosses entreprises énergétiques (E.on, RWE, EnBW et Vattenfall) qui se partagent le marché en Allemagne devraient se voir imposer une restructuration de leur production, et donc de leur distribution d'énergie, soit par le recours à la dépossession de leur réseau, soit par l'intermédiaire d'une instance de contrôle au sein de l'entreprise même. Le gouvernement allemand ne cache pas son scepticisme à l'égard de ces mesures, qui signifieraient le démantèlement des groupes en usant d'une méthode - la dépossession - constitutionnellement douteuse³⁰. L'Allemagne se trouve ainsi face à tout un ensemble de problèmes auxquels le Conseil européen, qui se réunit en mars 2007 sous sa présidence, aurait dû s'efforcer de répondre.

Autre exemple de la position délicate dans laquelle se trouve l'Allemagne : sa décision de sortir du nucléaire. A l'échelle européenne, cette décision pourrait bientôt se révéler problématique dans la mesure où, selon les vues de la Commission et de la plupart des États-membres, l'énergie nucléaire, puisqu'elle sert les objectifs de réduction des émissions de CO₂, a un rôle décisif à jouer en matière de protection du climat. Angela Merkel, dont le parti plaide en faveur d'une poursuite du nucléaire, va devoir se pencher sur ce problème à Bruxelles. Pour la chancelière, cela implique de trouver un juste milieu qui, sans contrecarrer les efforts de l'Union en matière de politique climatique, n'ignore pas la sensibilité politique nationale.

Ces deux exemples témoignent de la situation délicate, disons même grotesque, dans laquelle l'Allemagne se retrouve aujourd'hui par rapport au thème de l'énergie. À la présidence de l'Union, Berlin est contraint de faire avancer le projet, initié il y a un an, d'une politique énergétique dont la définition et la coordination seraient de plus en plus placées sous la houlette bruxelloise. En cas de désaccord entre les pays membre de l'Union, la présidence allemande a pour mission de chercher des solutions et de servir d'intermédiaire aux propositions établissant un compromis entre les différentes parties. Mais dans le même temps, ses positions en matière de politique énergétique font de l'Allemagne sur certains points l'un des principaux opposants à la réalisation d'une politique énergétique communautaire. Car si Angela Merkel entend bien participer à la mise en place d'une politique énergétique commune, elle ne peut faire abstraction des réalités et des particularités politiques de son pays.

30. Voir "Konzern-Zerschlagung kommt nicht", <www.stern.de>, 15 février 2007.

Le comportement de la majorité des États membres sur la délicate question de la politique énergétique laisse transparaître l'absolue priorité que ceux-ci accordent aux intérêts nationaux. La tendance règne aussi bien à Berlin que dans les autres capitales européennes. Ces dissensions latentes éclatent au grand jour lorsque des leaders nationaux de l'énergie, comme le groupe espagnol Endesa, sont la cible de tentatives de rachat (ici par E.on). Les particularismes bilatéraux, comme le projet allemand du gazoduc de l'Est font eux aussi obstacle à une politique énergétique européenne. Une analyse des réalités politiques actuelles montre que si l'on veut maintenir actif le processus de politique énergétique européenne, il faudra que l'Allemagne se résolve à un "grand écart³¹" entre ses positions nationales et les impératifs européens.

Aussi longtemps que les États membres continueront à émettre des réserves, une politique énergétique venant de Bruxelles est impensable. Pour la présidence allemande, les chances d'obtenir des 27 membres de l'Union une avancée substantielle en matière de politique énergétique dépendront dans une large mesure de sa capacité à convaincre ses partenaires de la nécessité d'une homogénéité de vues, d'intérêts et d'actions sur les aspects essentiels de ce domaine. C'est à cette condition que l'Europe pourrait envisager sereinement les défis énergétiques qui se préparent.

31. S. Bastaroli, "Deutscher Spagat", *Die Zeit*, 15 janvier 2007.