
L'Union de la dernière chance :
Trois questions pour trois constats
sur l'union de l'énergie

Cécile Maisonneuve

Janvier 2016

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.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

*Les opinions exprimées dans ce texte
n'engagent que la responsabilité de l'auteur.*

ISBN : 978-2-36567-517-8
© Tous droits réservés, Ifri, 2016

Ifri
27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 – FRANCE
Tél. : +33 (0)1 40 61 60 00
Fax : +33 (0)1 40 61 60 60
Email : accueil@ifri.org

Ifri-Bruxelles
Rue Marie-Thérèse, 21
1000 – Bruxelles – BELGIQUE
Tél. : +32 (0)2 238 51 10
Fax : +32 (0)2 238 51 15
Email : bruxelles@ifri.org

Site Internet : ifri.org

Résumé

Près d'un an après la présentation de l'union de l'énergie, alors que l'année 2016 promet d'être une année cruciale pour sa mise en œuvre, où en est ce projet phare de la Commission Juncker ?

L'analyse de chacune des trois dimensions du projet d'union de l'énergie – stratégique, politique et économique – laisse sceptique quant à sa capacité à refonder une politique énergie-climat qui fonctionne.

Au plan international, dans sa genèse comme dans ses ambitions, l'union de l'énergie est marquée par le retour de la géopolitique. Elle signe une rupture bienvenue avec l'approche déconnectée et idéaliste des réalités internationales qui caractérisait jusqu'alors la politique énergie-climat. Est-elle pour autant une réponse à la hauteur des bouleversements géopolitiques en cours ? Si le principe même d'une reconnexion aux réalités internationales est acquis, le diagnostic solide sur les bouleversements à l'œuvre manque encore. Notamment, la réémergence des États-Unis comme seule puissance énergétique globale ou encore le changement des fondamentaux sur les marchés pétro-gaziers avec l'irruption des hydrocarbures non conventionnels mériteraient un suivi attentif. La scénarisation et la modélisation de l'impact des évolutions géopolitiques sur l'Europe continuent de faire défaut à l'Union européenne.

Sur le plan politique, il faut se réjouir de l'ambition de la Commission Juncker de sortir des grands débats idéologiques pour renouer avec l'action, dans une démarche de dialogue et d'accompagnement. La démarche volontariste et la gouvernance renouvelée de la politique énergie-climat sont nécessaires pour faire contrepoids aux forces centrifuges à l'œuvre, qui mettent en danger le principe même d'une politique énergétique européenne renforcée. Car qui veut vraiment l'union de l'énergie, dans une Europe qui conjugue renouveau du nationalisme et crises urgentes, faisant osciller la question énergétique entre chasse gardée des États et sujet secondaire dans les grands sommets européens ? En outre, les positions se crispent dans certains États membres qui refusent le principe même de la transition énergétique. Enfin, de nouveaux irritants apparaissent, tel le projet de gazoduc Nordstream 2, sans qu'aient été résolues les divergences de fond sur la relation avec la Russie ou les objectifs de la réforme du marché de l'électricité.

Dans sa composante économique, l'union de l'énergie se veut ambitieuse, sans pour autant lever le doute sur sa capacité à recréer la confiance chez les investisseurs et la sérénité chez les consommateurs. La réforme du marché du carbone ne convainc pas, tandis que celle du marché de l'électricité va faire ressurgir les grands débats entre régulation et marché, vingt ans après les premières directives sur la libéralisation des marchés de l'énergie en Europe. Or, pendant que l'Union européenne se débat dans la définition de son modèle de marché et risque de se perdre dans des débats encore trop souvent teintés d'idéologie, le *big data* progresse dans tous les secteurs, y compris dans l'énergie. Où est la révolution digitale dans l'union de l'énergie ? Qui la portera quand les grandes *utilities* européennes sont exsangues, là où les géants de l'internet américains sont en position de choisir comment ils vont venir bouleverser le secteur ?

Tout le monde veut l'union de l'énergie mais chacun peut la définir selon ses intérêts, tant elle est à géométrie variable. S'il n'est qu'une machine de guerre contre la Russie, ce projet échouera. Ce dont l'Europe a besoin, c'est d'un projet pragmatique. L'Union doit trouver sa révolution des gaz de schiste à elle, c'est-à-dire une politique qui assure sa sécurité énergétique, qui conforte son économie, qui lui fasse jouer un rôle à sa mesure dans la lutte contre le changement climatique, sans peser sur sa latitude d'action dans le monde, voire en l'accroissant. Sans quoi l'Europe de l'énergie sera dans le monde ce qu'elle a été à la COP 21 : sans voix et paralysée.

Sommaire

INTRODUCTION	4
LA DIMENSION STRATEGIQUE DE L'UNION DE L'ENERGIE : RECONNECTER L'EUROPE AU MONDE.....	7
Une connexion tardive mais attendue aux réalités énergétiques internationales	7
L'union de l'énergie est-elle une réponse à la hauteur des bouleversements géopolitiques en cours ?	8
LA DIMENSION POLITIQUE DE L'UNION DE L'ENERGIE : RECREER UN ELAN COMMUN	13
Un instrument politique pour une gouvernance renouvelée	13
Qui veut l'union de l'énergie ?	14
LA DIMENSION ECONOMIQUE DE L'UNION DE L'ENERGIE : REDONNER CONFIANCE	19
La prise de conscience de l'urgence : un programme ambitieux ...	19
L'union de l'énergie se donne-t-elle les moyens de préparer le monde énergétique de demain ?.....	21
CONCLUSION.....	25

Introduction

« Ce n'est pas parce que les choses sont difficiles que nous n'osons pas, c'est parce que nous n'osons pas qu'elles sont difficiles. » Sénèque

« Je veux réformer et réorganiser la politique européenne de l'énergie pour en faire une nouvelle Union européenne de l'énergie. »

C'est avec une belle ambition pour l'Europe de l'énergie que, à peine nommé, Jean-Claude Juncker a posé les jalons de son mandat à la tête de la Commission. Près d'un an après la présentation de l'union de l'énergie, et alors que l'année 2016 promet d'être une année cruciale pour sa mise en œuvre, où en est ce projet phare de la Commission Juncker ?

Depuis son lancement, le projet d'Union européenne de l'énergie a déjà suscité de multiples commentaires et débats, voire de procès d'intention, qui, au pire, le taxent de marketing politique et de recyclage de mesures existantes, au mieux, lui accordent le bénéfice du doute.

Cet accueil teinté de scepticisme s'explique par la conjonction de trois facteurs : l'état de la politique européenne de l'énergie, l'état de l'Europe et la nature même du projet d'union de l'énergie. La première est sortie exsangue des années Barroso, pour des raisons certes liées à la conjoncture internationale mais aussi largement aux erreurs politiques commises à Bruxelles et dans les États membres¹. Quant au projet européen, nul besoin d'épiloguer sur l'état général de l'Union à l'aube d'une année 2016 qui n'offre qu'une seule certitude à l'Europe : les défis des mois à venir seront au moins aussi nombreux et aigus, voire existentiels, que ceux de 2015. Enfin, la difficulté à cerner le projet d'union de l'énergie peut susciter le doute : avec ses

1. Nous renvoyons à notre étude sur le bilan de la politique énergie-climat des années 2008-2014 : Cécile Maisonneuve, « L'Europe et l'énergie, un contrat à refonder d'urgence », *Note de l'Ifri*, mai 2014. Nous y soulignons son triple échec, dû tant aux erreurs commises par les instances européennes qu'aux politiques non coopératives suivies par les états membres : la perte de compétitivité de l'Union en matière de prix de l'énergie ; la mise à risque de la sécurité énergétique du fait d'un modèle de marché ne renvoyant plus de signaux prix corrects aux investisseurs ; une absence de prise en compte des réalités internationales qui poussait l'Europe dans une course en avant en matière environnementale.

cinq volets – sécurité d'approvisionnement, marché intérieur totalement intégré, efficacité énergétique, réduction des émissions, recherche et innovation –, l'union de l'énergie se présente comme un objet tellement large que chacun peut y retrouver ce qu'il cherche. Qui peut s'opposer à un projet qui « permettra à l'Europe de disposer d'une énergie sûre, abordable et respectueuse du climat », selon la définition officielle² ? Autrement dit, chacun se demande si la plasticité de l'union de l'énergie n'est pas inversement proportionnelle à son efficacité.

Quelles sont les conditions de réussite de l'union de l'énergie ?

La première tient à la solidité du projet : l'union de l'énergie pose-t-elle les bonnes questions et appréhende-t-elle correctement la question énergétique ? Reconnaître l'échec de la politique menée entre 2008 et 2014 est une chose ; avoir une analyse solide des causes qui l'ont suscité en est une autre. Or l'autopsie post-mortem de la politique de l'énergie des années Barroso n'a rien d'un exercice de style. Elle est la condition *sine qua non* pour que le projet Juncker ne porte pas, dans sa conception même, les germes de l'échec. Plus encore en vertu du parti pris : inscrire l'union de l'énergie, non pas dans la rupture, mais dans la continuité de la politique précédente. De fait, quand l'objet est de « réformer » et de « réorganiser », l'union de l'énergie ne prétend pas faire table rase du passé mais accepte l'héritage. Les termes du président Juncker en témoignent : il n'est question ni de refondation ni de transformation.

La deuxième condition de réussite tient naturellement à la pertinence des mesures qu'elle propose, notion qui pose à la fois la question de la cohérence intrinsèque du projet d'union énergétique mais aussi, voire plus encore peut-être, celle de sa cohérence extrinsèque. Cette question n'est pas anodine alors que la scène énergétique mondiale connaît depuis 2008 une succession de transformations profondes : réémergence de la puissance énergétique américaine ; crise historique de la demande énergétique européenne ; explosion des renouvelables dans le monde entier ; changement des fondamentaux sur les marchés pétro-gaziers avec l'irruption des hydrocarbures non conventionnels ; révolution du *big data* qui bouleverse la chaîne de valeur du secteur énergétique ; crise structurelle du Moyen-Orient depuis les printemps arabes ; prise de conscience universelle de l'urgence climatique ; remise en cause du modèle de développement chinois ; fin du cycle trentenaire des matières premières.

La dernière question est sans doute la plus complexe : l'union de l'énergie dispose-t-elle de l'écosystème politique adéquat pour réussir ? Parler d'union revient effectivement à positionner le sujet de l'énergie comme un projet politique à forte connotation fédéraliste – la

2. Pour en savoir plus : <http://ec.europa.eu/priorities/energy-union/index_fr.htm>.

référence qui vient à l'esprit est évidemment celle des États-Unis. Il y a quelques années encore, cette interrogation aurait été formulée en termes de maturité : l'Europe est-elle mûre pour former une union de l'énergie ? Aujourd'hui, dans le contexte d'une Europe épuisée par la crise financière, la crise économique, la crise des dettes, la crise grecque, la crise ukrainienne, et maintenant la crise des réfugiés, la question pertinente est plus radicale : l'Europe peut-elle encore réussir un projet d'union de l'énergie ?

Pour répondre à ses trois questions, nous examinerons chacune des trois dimensions de l'union de l'énergie – stratégique, politique et économique –, en analysant les évolutions imprimées par rapport à la période précédente et en évaluant la pertinence, l'impact et la faisabilité des propositions annoncées.

La dimension stratégique de l'union de l'énergie : reconnecter l'Europe au monde

2015 aura été l'année du grand retour de la géopolitique en Europe. L'Union européenne redécouvre que « l'histoire est tragique » (Raymond Aron). Après la crise ukrainienne ouverte en 2014, dont il est important de souligner qu'elle ne s'est pas traduite par une crise énergétique majeure, la crise des réfugiés est un électrochoc. Pour une Union européenne fondée sur une conception post-westphalienne des relations internationales où le contrat et le compromis remplacent le recours à la force, le réveil est brutal.

Dans sa genèse comme dans ses ambitions, l'union de l'énergie est marquée par ce retour de la géopolitique, signant une rupture bienvenue avec l'approche déconnectée et idéaliste des réalités internationales qui caractérisait jusqu'alors la politique énergie-climat.

Une connexion tardive mais attendue aux réalités énergétiques internationales

L'union de l'énergie marque une rupture par rapport à la politique énergie-climat de la Commission Barroso, qui frappait par sa large déconnexion vis-à-vis des réalités énergétiques internationales. Sous prétexte d'être pionnière et leader en matière climatique, l'Union européenne s'est refusée, entre 2008 et 2014, à prendre acte des bouleversements internationaux qui remettaient totalement en cause son approche, qu'il s'agisse de l'échec de Copenhague, de la crise économique ou de la révolution énergétique américaine sous l'effet des hydrocarbures non conventionnels. En vertu d'une approche irénique des relations internationales, la politique européenne de premier de la classe tant au plan climatique qu'en matière d'énergie renouvelable était supposé entraîner dans son sillage les autres grands acteurs mondiaux.

La crise ukrainienne a sonné le glas de cette approche, déjà fragilisée par la crise économique et le décrochage européen en matière de compétitivité-prix dans l'énergie. C'est de Pologne qu'est

venu l'appel au retour à la *Realpolitik*. Lorsque le Premier ministre polonais Donald Tusk déclare, dans un article publié par le *Financial Times* le 21 avril 2014³, que « l'Union européenne devrait créer une union énergétique dans le but de sécuriser l'approvisionnement en gaz car la dépendance actuelle envers les matières premières énergétiques russes affaiblit l'Europe », il pose les bases du projet ensuite repris par Jean-Claude Juncker.

Sans doute l'union de l'énergie présentée en février 2015 par la nouvelle Commission est-elle loin des propositions initiales de Donald Tusk, notamment en ce qui concerne les modalités d'achat du gaz. Reste cependant que la politique énergétique de l'Union est enfin envisagée dans sa dimension géopolitique, au-delà de la seule question du taux de dépendance. L'Union européenne n'est plus présentée comme un en-soi, dont l'action ne se mesure qu'à des cibles et objectifs internes, mais comme une entité que ses choix politiques renforcent ou affaiblissent sur la scène mondiale. Après cinq ans de myopie sur ce point, cet état de fait est clairement reconnu par la communication sur l'État de l'union de l'énergie publiée le 18 novembre 2015⁴ : « Les événements géopolitiques survenus dans le voisinage direct de l'UE en 2015 justifient que l'énergie reste l'une de ses grandes priorités. »

À cet égard, la Commission annonce d'ailleurs des propositions concernant une révision du règlement sur la sécurité d'approvisionnement en gaz et de la décision sur les mécanismes d'échange d'information pour les accords intergouvernementaux, ainsi qu'une nouvelle stratégie pour le gaz naturel liquéfié et pour le stockage pour février 2016. La concomitance de ces projets avec la présidence néerlandaise, alors que les Pays-Bas connaissent une réduction historique de leur production gazière⁵, devrait favoriser un puissant momentum politique autour de ces projets.

L'union de l'énergie est-elle une réponse à la hauteur des bouleversements géopolitiques en cours ?

Il aura fallu une pression inédite depuis 1945 sur les marges orientales et méditerranéennes de l'Europe pour que l'on se souvienne que les systèmes énergétiques sont des systèmes mondiaux et qu'une politique énergétique aveugle sur les évolutions

3. Pour en savoir plus : <www.ft.com>.

4. Communication de la Commission COM(2015) 572, « État de l'union de l'énergie 2015 », p. 2.

5. Voir Marie-Claire Aoun et Sylvie Cornot-Gandolphe, « L'Europe du gaz à la recherche de son âge d'or ? », *Études de l'Ifri*, Paris, Ifri, octobre 2015.

internationales se condamne à l'échec. L'union de l'énergie est-elle cependant l'instrument adapté pour affronter cette situation ?

Par rapport à avril 2014, au moment où la Pologne esquisse les prémisses de l'union de l'énergie, et même par rapport au lancement effectif de l'Union en février 2015, la scène énergétique internationale a encore évolué. Au début de l'année 2016, dix tendances structurent la géopolitique de l'énergie :

- réémergence de la puissance énergétique américaine ;
- crise historique de la demande énergétique européenne ;
- explosion des renouvelables dans le monde entier ;
- changement des fondamentaux sur les marchés pétro-gaziers avec l'irruption des hydrocarbures non conventionnels ;
- révolution du *big data* qui bouleverse la chaîne de valeur du secteur énergétique ;
- crise structurelle du Moyen-Orient depuis les printemps arabes ;
- prise de conscience universelle de l'urgence climatique, marquée par la conclusion de l'accord de Paris en décembre 2015 ;
- remise en cause du modèle de développement chinois, fondé, dans le domaine de la politique énergétique, sur le charbon ;
- interrogation sur la fin du cycle trentenaire des matières premières.

La politique énergie-climat de la Commission précédente a manqué de résilience face aux bouleversements de la scène énergétique globale, faute d'appréhender l'impact des changements de la scène énergétique internationale sur l'Europe. Cette connexion est certes aujourd'hui établie mais, pour autant, ce diagnostic de l'état de la scène énergétique mondiale a-t-il vraiment été conduit ? Où se situe l'observatoire de la scène mondiale ? Où sont les analyses des phénomènes à l'œuvre et de leur possible impact ? La scénarisation et la modélisation de l'impact des évolutions géopolitiques sur l'Europe continuent de faire défaut à l'Union.

Prenons trois des tendances décrites ci-dessus :

- ✓ La réémergence de la puissance énergétique américaine. Sans être devenus indépendants sur le plan énergétique comme il est trop souvent dit, les États-Unis ont, avec la révolution du gaz et du pétrole de schiste, néanmoins vu baisser très fortement leur taux de dépendance en matière pétrolière (ils sont exportateurs dans les autres domaines), qui s'établit autour de 27 %. Le développement de leur production domestique de gaz et de pétrole a fait chuter les coûts de l'énergie. Ils développent par ailleurs des politiques ambitieuses en matière d'énergie renouvelable et continuent de consacrer des budgets importants à leur industriel nucléaire⁶. Les États-Unis sont la seule entité politique à être une puissance énergétique globale.
Quelle est la conséquence de ce bouleversement sur les relations économiques et stratégiques entre l'Union européenne et les États-Unis ? Comment réduire le différentiel de compétitivité ? Dans quelle mesure un « parapluie américain » pourrait contribuer à la sécurité gazière de l'Europe, à l'instar de ce qui existe en matière militaire ? N'est-ce pas le souhait de pays Est-européens qui conçoivent le développement du gaz naturel liquéfié comme une protection supplémentaire contre la Russie, par analogie avec ce qu'ils ont construit dans le cadre de l'OTAN ?
- ✓ Changement des fondamentaux sur les marchés pétro-gaziers avec l'irruption des hydrocarbures non conventionnels. La révolution dite des « gaz de schiste » est toujours en cours. D'abord décrite en Europe comme un feu de paille, puis comme un phénomène qui n'allait pas résister à la chute des prix du pétrole, elle se révèle beaucoup plus résiliente et complexe que prévu. Notamment, la dynamique des coûts à la baisse a été notoirement sous-évaluée. De fait, le changement est structurel. Comme le souligne Olivier Appert, « Aujourd'hui, le paradigme du marché pétrolier a fondamentalement changé. Les monarchies du Golfe veulent préserver leur part de marché, alors que l'offre mondiale de brut excède la demande de un à deux millions de barils par jour. Cette situation nouvelle est la conséquence directe de l'explosion des pétroles de schiste aux États-Unis. Ces dernières années, l'équivalent d'une nouvelle Norvège a été mis en production aux États-Unis tous les deux ans !⁷ ». Certes, le

6. La loi de finances pour 2016 prévoit une augmentation de 9 % des moyens consacrés à la recherche et au régulateur du secteur nucléaire, soit 986 millions de dollars.

7. Olivier Appert, « L'OPEP existe-t-elle encore ? », *Édito Énergie*, Paris, Ifri, 15 décembre 2015, disponible sur : <www.ifri.org>.

marché pétrolier, cyclique, va retrouver son équilibre. Chacun pressent toutefois que les nouveaux cycles sont plus longs et qu'entre-temps, la dépression pétrolière va fondamentalement restructurer le secteur, voire, dans les pays fragiles et trop dépendants de la rente, se traduire par des crises sociales et politiques, potentiellement déstabilisatrices pour les régimes en place⁸.

Ce changement de paradigme des marchés pétroliers n'a pas fini de produire des conséquences, dont l'Europe se ressentira nécessairement, étant l'un des plus grands marchés d'importation en pétrole et produits pétroliers. Que signifie pour l'Union des prix du pétrole et du gaz historiquement et durablement bas ? Dans quelle mesure renchérissent-ils le coût déjà massif de la transition énergétique ?

Dans un contexte bruxellois qui se vit comme post-moderne et donc post-hydrocarbures, ces questions cruciales ne sont pas à l'ordre du jour. Pourtant, si chacun est d'accord sur l'objectif d'une économie décarbonée, la question de la trajectoire vers cet objectif est essentielle.

Or dans la période de transition que nous avons entamée, les hydrocarbures sont encore la réalité dominante de la scène énergétique, et de la vie économique. Il est donc urgent pour l'Union de développer une approche géostratégique susceptible de lui permettre un pilotage plus éclairé de ses actions et projets. Cela passe par un regard dépassionné et sans préjugé sur les marchés pétroliers où des innovations au moins aussi importantes que dans le secteur des renouvelables sont à l'œuvre. À cet égard, un gros travail reste à faire. La lecture de la communication de la Commission de février 2015 présentant le projet d'union de l'énergie révèle une incompréhension profonde des phénomènes à l'œuvre : « Nous devons abandonner le modèle économique reposant sur les combustibles fossiles, dans lequel la question énergétique repose sur une approche centralisée, axée sur l'offre, **qui s'appuie sur des technologies anciennes et des schémas commerciaux périmés.**⁹ »

Cette affirmation est un contresens. L'objectif premier de toute politique énergétique consiste à préserver ou reconquérir des marges de manœuvre. Les États-Unis sont certes le pays de la révolution des gaz et pétrole de schiste mais ils développent aussi des politiques ambitieuses dans les renouvelables et le nucléaire. Leur transition

8. Sur les prix du pétrole et la spécificité du cycle actuel, voir Marie-Claire Aoun, « Une nouvelle ère d'abondance pétrolière ? », *Politique étrangère*, n° 4/2015, Paris, Ifri, p. 65-76.

9. COM 80 (2015), Paquet Union de l'énergie, « Cadre stratégique pour une Union de l'énergie résiliente, dotée d'une politique clairvoyante en matière de changement climatique », 25 février 2015, p. 2 (c'est nous qui soulignons).

énergétique est bel et bien en mouvement ; elle est d'autant plus crédible que la décision historique prise par le Congrès en décembre 2015 d'autoriser les exportations de pétrole brut va non seulement fournir de nouveaux débouchés aux producteurs de pétrole américain, mais aussi permettre au pays de bénéficier d'une manne pour financer les soutiens aux renouvelables, décidés en même temps par le Congrès. Les émissions de dioxyde de carbone issues du secteur de la production électrique ont atteint leur plus bas niveau aux États-Unis depuis 27 ans en avril 2015, le premier mois de l'histoire du pays où plus de courant fut produit à base de gaz qu'à base de charbon¹⁰. « Si l'on compare à avril 1988, mois où le dernier plancher d'émissions avait été mesuré, les quantités d'électricité produites ont été de 44 % supérieures, mais les émissions n'ont augmenté que de 4 %, reflétant l'évolution du mix électrique, précise l'EIA. La consommation de gaz a triplé depuis, celle des ENR a doublé et celle du nucléaire a augmenté de 47 %. La consommation de charbon a, elle, décliné de 17 %. »

Les États-Unis nous rappellent une évidence : une politique énergétique résiliente est une politique fondée sur la diversification des sources d'approvisionnement... et de production. Dans toute sa diversité, l'Europe ne gagnerait-elle pas à s'inspirer d'une autre union qui, elle, a réussi ?

10. Enerpresse n° 11467, 29 décembre 2015.

La dimension politique de l'union de l'énergie : recréer un élan commun

L'ambition affichée par Jean-Claude Juncker de « réformer » et « réorganiser » la politique énergétique européenne cache mal une double mise en cause des résultats et de la gouvernance de la politique énergie-climat de la commission précédente. Toutefois, ni grand soir, ni refonte de la politique énergétique européenne, l'union de l'énergie est davantage un instrument politique, une méthode de gouvernance qui vise à remettre en cohérence un ensemble disparate.

La volonté politique est bel et bien présente du côté de la Commission mais est-elle partagée par les États membres ? Qui veut l'union de l'énergie dans l'Europe de 2016 ?

Un instrument politique pour une gouvernance renouvelée

Le grand soir de la politique énergétique européenne n'aura pas lieu. L'union de l'énergie n'est pas un projet disruptif mais se veut le projet d'une Commission qui accompagne et guide la transition, plutôt qu'une Commission omnipotente, qui sait et impose. L'objectif est bien de renouer le dialogue entre les parties prenantes selon une approche partenariale, en ligne avec le traité qui fait de l'énergie une compétence partagée.

Pour preuves de cette approche dans la continuité, les points mis en avant, tant en février 2015, lors de la présentation du paquet « union de l'énergie », qu'en novembre, à l'occasion de la première communication de l'état de l'union : l'objectif est de mettre en œuvre et de faire respecter l'existant d'abord. L'heure n'est pas aux grands débats idéologiques, mais à l'action. L'accent est ainsi porté sur la nécessité, pour les États membres, de contribuer davantage à l'intégration des marchés.

C'est dans la gouvernance du projet que s'inscrit le mieux l'approche innovante de la Commission Juncker en matière d'énergie et de climat. L'incarnation de l'union de l'énergie à un niveau politique élevé a représenté un message en soi, avant même la publication du

contenu du projet. Les années 2008-2014 avaient vu, portées à leur paroxysme, les luttes stériles entre directions générales, notamment du fait de la coupure entre DG climat et DG énergie. La fusion de ces deux directions ainsi que la nomination d'un vice-président à l'union de l'énergie, auprès du président de la Commission, positionne sans ambiguïté l'union de l'énergie. Il ne s'agit pas d'un projet de la DG énergie, mais d'une démarche de la Commission dans son ensemble, portée au plus haut niveau et destinée à se déployer sur l'ensemble du mandat du président Juncker. Cette incarnation du projet, jointe à la démarche pédagogique adoptée par le vice-président Sefcovic, qui a promu le projet dans toutes les capitales européennes, est habile. Il fallait mettre en scène la volonté de la Commission de réinjecter de la vision politique dans un sujet qui pouvait paraître monopolisé par des techniciens sans vision stratégique ; il fallait ré-arrimer la politique européenne aux politiques nationales. C'est chose faite.

La démarche de reconnexion entre la Commission et les États membres passe aussi par la création d'une grammaire et d'un langage communs. Les annexes à la communication sur l'état de l'union de novembre 2015, notamment la construction du référentiel d'indicateurs de suivi, représentent un véritable progrès en ce sens. De même, l'exercice récurrent de publication d'un état de l'union reflète la volonté de trouver le bon tempo des réformes, de rythmer l'action, de « recréer un élan » et de faire marcher tous les États membres d'un même pas, dans le dialogue et la transparence.

Qui veut l'union de l'énergie ?

La démarche volontariste et la gouvernance renouvelée de la politique énergie-climat ne sont pas qu'habiles. Elles sont nécessaires pour faire contrepoids aux forces centrifuges à l'œuvre, qui mettent en danger le principe même d'une politique énergétique européenne renforcée.

La seule année 2015 aura suffi à poser les bases du problème. Près d'un an aura été nécessaire pour promouvoir le projet et définir le programme, tant dans son contenu que son calendrier. Car l'union de l'énergie est un programme ambitieux¹¹. Dans le meilleur des cas, l'ensemble de la mandature suffira à peine à mettre en œuvre les mesures envisagées, notamment les mesures phares – réforme du marché des permis d'émissions, d'ailleurs programmée pour ne prendre effet qu'en 2019, réforme du modèle de marché dans l'électricité et mise à niveau du marché gazier Est-européen. Le temps est l'ennemi du projet d'union de l'énergie et son ambition, sa faiblesse.

11. Voir la troisième partie de la présente note, p. 19.

Car, au-delà du non-alignement des États membres sur les sujets de fond, le contexte est peu porteur pour mener à bien un projet aussi ambitieux, qui ne peut réussir sans l'implication politique personnelle du président Juncker.

L'espace politique de l'union de l'énergie est d'abord restreint par le poids croissant des gouvernements nationalistes dans l'Union, pour lesquels la question énergétique est certainement, avec celle des frontières, la plus susceptible de nourrir crispations et blocages car étroitement liée à la souveraineté.

Il est ensuite grignoté par la multiplication des crises urgentes auxquelles l'Union européenne est confrontée. Si la politique énergie-climat menée sous la Commission Barroso a échoué, c'est aussi parce que, de sommets européens en sommets européens, l'énergie n'a cessé d'être renvoyée au second rang des priorités. Lorsque l'urgence s'appelait crise financière et crise grecque, la question du gap de compétitivité entre l'Europe et les États-Unis à cause des prix de l'énergie n'apparaissait pas comme une priorité absolue. Dans une année 2016 qui s'ouvre sous la double urgence de la crise des réfugiés et des risques terroristes, qui fragilisent l'acquis fondamental de la construction européenne qu'est la libre circulation des personnes, il y a fort à parier que l'union énergétique sera secondaire. Sans parler du séisme que représenterait le « Brexit ». Quand c'est l'essence même du projet européen qui est en danger, négocier sur les questions complexes, souvent techniques, qui président à la construction de l'Europe de l'énergie n'est pas attrayant pour des gouvernements qui cherchent à maximiser le capital politique dont ils disposent.

L'espace politique propice à la conduite du projet d'union de l'énergie est en outre concurrencé par le déploiement concomitant de politiques nationales de transition énergétique dans un certain nombre de pays, à commencer par les principaux – France, Allemagne, Royaume-Uni. Or, d'une part, aucune d'elle n'a été conçue dans une perspective européenne ; d'autre part, elles absorbent des moyens financiers importants. Cette absence de coordination des transitions énergétiques affaiblit les institutions européennes. Les seuls moyens d'y remédier passent par l'instauration de signaux de prix cohérents et par une infrastructure de réseaux, favorisant l'intégration des politiques nationales – la première au moins de ces deux conditions étant loin d'être acquise¹².

Enfin, certains grands pays de l'Union affichent des positions de plus en plus crispées contre le principe même de transition énergétique. Alors même qu'elle a promu l'union de l'énergie, en raison de ses préoccupations en matière de sécurité d'approvisionnement, la Pologne se crispe en revanche quand il s'agit des objectifs de décarbonation de la politique européenne. Fait

12. Voir la troisième partie de la présente note, p. 20.

intéressant, ce raidissement ne concerne pas que les élus nationaux mais touche même les élus polonais présents au plan européen, y compris au plus haut niveau. Les récentes déclarations de Jerzy Buzek, président – polonais – de la Commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie au Parlement européen, Premier ministre de la Pologne de 1997 à 2001 puis président du Parlement européen de 2009 à 2012, sont symptomatiques de ce raidissement. Souligner, au cœur de la négociation de ce qui est aujourd'hui l'accord de Paris que « la Pologne devrait recourir au charbon, parce que c'est une ressource dont nous disposons abondamment¹³ », était à l'évidence loin de l'objectif de l'Union de s'afficher comme leader de la lutte contre le changement climatique... Des choses longtemps tues sont dites très officiellement.

Le fait qu'une partie du personnel politique polonais abatte clairement ses cartes en matière énergétique en dit long sur les non-dits et ambiguïtés qui entourent le projet d'union de l'énergie.

Si la Pologne se montre aussi claire et transparente aujourd'hui sur ce sujet, c'est certainement pour des raisons de politique intérieure. C'est aussi parce qu'elle a l'espace politique et diplomatique pour le faire. D'abord parce qu'elle a gagné, au cours des années récentes, sa place de grand pays de l'Union et affiche le renforcement de sa posture à Bruxelles : tant les élections européennes que la crise ukrainienne ont conforté la solidité de sa posture européenne. Ensuite parce que, en affichant, des positions et une politique favorables à la fois au charbon et au nucléaire, elle met en lumière un certain nombre de non-dits.

Le premier non-dit concerne le rôle du charbon comme pilier durable de la transition énergétique d'un certain nombre de pays européens, à commencer par le plus grand d'entre eux, l'Allemagne. En défendant le rôle du charbon, la Pologne sert donc la cause de son grand voisin autant que la sienne – un grand voisin qui reste discret sur ce sujet aujourd'hui source de débats houleux chez lui, alors qu'il devient clair que les centrales au charbon et lignite sont les technologies qui feront le pont (*bridge technology*) vers l'économie post-carbone qu'aspire à construire l'Allemagne¹⁴... Le second non-dit concerne l'énergie nucléaire. En la matière, c'est la France qui trouve son intérêt dans le discours polonais pro-nucléaire. Les

13. "Let's Not Be Hypocrites About Coal", Interview de Jerzy Buzek, Euractiv, 7 décembre 2015, disponible sur : <www.euractiv.com>.

14. Ainsi, selon le groupement d'associations d'énergéticiens et d'instituts économiques allemands AGENergiebilanzen, la consommation d'énergie devrait augmenter de 1,3 % en 2015. En matière d'émissions de CO₂, l'année 2015 devrait contraster avec 2014, qui avait vu les émissions allemandes baisser pour la première fois en trois ans, aidées en cela par une diminution substantielle de la consommation d'énergie. La production d'électricité à partir de gaz devrait ainsi décliner de 7 % en 2015. La consommation de charbon à des fins de génération électrique va diminuer de 0,8 % seulement. Quant à la lignite, elle reste stable.

positions polonaises ont bel et bien une utilité politique qui dépasse les seules frontières du pays...

Quant aux ambiguïtés, elles apparaissent au grand jour : là où les États d'Europe centrale et orientale les plus exposés au risque de rupture d'approvisionnement en gaz russe voient dans l'union de l'énergie un bouclier sécuritaire, la Commission, comme les États membres, en font un projet global dans la continuité de la politique énergie-climat.

Pour le dire autrement, tout le monde veut l'union de l'énergie mais chacun peut la définir selon ses intérêts, tant elle est à géométrie variable. Peut-être cette plasticité de l'union est-elle, à dire vrai, la seule manière d'avancer sur ce terrain miné. Après tout, qu'est-ce que la coopération régionale, notamment entre régulateurs, prônée par la Commission Juncker dans le projet d'union de l'énergie, sinon une manière de reconnaître que les pays européens ne sont pas au même niveau de maturité et ne peuvent avancer d'un seul et unique pas...

Dans un tel contexte, le bras de fer est inéluctable. Il suffit pour s'en convaincre de se reporter au rapport publié le 15 décembre 2015 par la Cour des comptes de l'Union européenne. Il rappelle que l'objectif de l'Union européenne consistant à réaliser le marché intérieur de l'énergie pour 2014 n'a pas été atteint et que des efforts supplémentaires sont nécessaires pour améliorer la sécurité énergétique. La conclusion de la Cour est claire : la première de ses recommandations suggère à la Commission d'engager, si nécessaire, des procédures d'infraction contre les États membres avant la fin de 2016.

Les pessimistes pourront même considérer que l'union de l'énergie est déjà largement mort-née, du moins dans sa composante dédiée à la sécurité énergétique, pourtant à l'origine du projet. En effet, l'année 2015 aura montré que l'union n'a pas les capacités de jouer un rôle conséquent en la matière. La conjonction entre, d'un côté, les annonces de la Commission et du Conseil sur la diplomatie énergétique et, de l'autre, l'annonce de Nordstream 2¹⁵ sonne comme un rappel cruel de cette réalité : la sécurité énergétique reste l'apanage des États.

Cette annonce ouvre par ailleurs de profondes divergences entre États membres : Slovaquie et République tchèque, déjà inquiètes de la perte des royalties liées au transit du gaz, sont contournées, comme l'Ukraine ; l'Italie met en cause le « deux poids, deux mesures » qui prévaudrait, alors qu'elle avait été forcée par la Commission européenne de faire annuler un accord similaire

15. Accord signé le 4 septembre 2015 au Forum de Vladivostok entre de grandes entreprises européennes - E.ON, BASF via sa filiale Wintershall, Royal Dutch Shell, OMV et Engie - et Gazprom pour accroître la capacité de transport de gaz entre la Russie et l'Allemagne via la mer Baltique.

– South Stream – en raison des sanctions prises contre la Russie après la crise en Ukraine. S'il ne peut prendre parti dans son rôle de président du conseil, l'instigateur de l'union de l'énergie, Donald Tusk, n'en a pas moins remarqué qu'« il est difficile d'expliquer aux pays du Sud pourquoi South Stream n'est pas possible, et Nord Stream 2, si ». À l'évidence, cet épisode va continuer de susciter des remous en 2016, l'Italie et les pays d'Europe centrale et orientale étant en train de constituer un front uni pour demander à la Commission européenne à vérifier attentivement l'acceptabilité du projet Nord Stream 2 par rapport à ce qui a été appliqué avec zèle par Bruxelles dans le cas de South Stream.

La dimension économique de l'union de l'énergie : redonner confiance

Les années 2008-2014 ont laissé les énergéticiens européens exsangues. 2015 aura encore accentué ce mouvement, avec une chute historique des prix de l'électricité, du gaz, du pétrole et du charbon. Conjugué à l'état de la demande et à ses perspectives, l'état des marchés énergétiques européens, sur-capacitaires, a *de facto* une conséquence simple : aucun investissement n'est aujourd'hui rentable sur le marché européen. Seuls les projets soutenus par des dispositifs publics peuvent être mis en œuvre.

Ce constat est préoccupant. Ce sont les entreprises qui investiront dans la transition énergétique. Le marché intérieur de l'énergie avait aussi vocation à créer des grands acteurs transnationaux. Leur affaiblissement n'est donc pas une bonne nouvelle quand des investissements massifs sont requis pour transformer le système énergétique de l'Union.

Cette préoccupation est présente dans le projet d'union de l'énergie, qui se veut, sur le fond, comme un projet réaliste, susceptible de remettre sur les rails une politique en voie d'échec. Se donne-t-il les moyens de recréer de la confiance chez les investisseurs, pour leur permettre de construire le monde énergétique de demain ?

La prise de conscience de l'urgence : un programme ambitieux

L'ambition réformatrice de l'union de l'énergie est grande : ce ne sont pas moins de 43 mesures législatives qui forment la feuille de route du projet d'ici à 2019.

En 2016, trois mesures devraient représenter 90 % du programme législatif.

Le premier paquet, qui devrait être publié en février 2016, concerne le gaz. Révision du règlement sur la sécurité d'approvisionnement gazière, stratégie sur le gaz naturel liquéfié et nouvelle décision sur les accords intergouvernementaux d'approvisionnement : l'objectif de réduire la dépendance au gaz

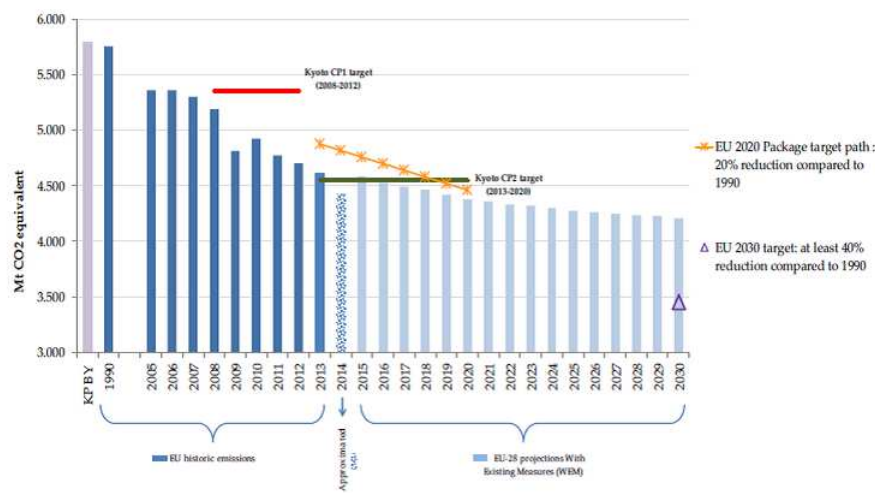
russe est affiché, conforté notamment par un programme de développement d'infrastructures destiné à diversifier les routes d'approvisionnement.

Le deuxième paquet, qui devrait être présenté à l'été, concerne les objectifs de réduction d'émissions de gaz à effet de serre, et notamment leur répartition par État membre. Ils seront fixés en fonction des bouquets énergétiques nationaux et des efforts déjà accomplis dans le cadre de la politique des « 3x20 ».

Enfin, à l'automne, la Commission devrait présenter ses propositions sur le modèle de marché pour l'électricité et une directive sur les renouvelables, notamment en vue de l'objectif fixé de 27 % d'énergie produite à partir d'énergie renouvelable, en 2030, par l'ensemble de l'Union européenne.

On rappellera qu'en 2015, la réforme d'un autre pan, fondamental, de la politique énergétique et climatique européenne aura été enclenchée. En juillet 2015, la Commission a présenté sa proposition de réforme du système d'échange de quotas d'émission de l'UE, qui sera effective en 2019. L'Union européenne n'a pas droit à l'erreur : car si elle a remarquablement réussi à décorrélérer la croissance de son PIB (+ 46 %) de celle de ses émissions (- 23 %) depuis 1990, le plus difficile reste à faire.

Trajectoire et objectifs de réduction des émissions de CO₂ dans l'Union européenne de 2005 à 2030



Source: European Commission and European Environment Agency (EEA).

L'union de l'énergie se donne-t-elle les moyens de préparer le monde énergétique de demain ?

Tous les économistes s'accordent sur la nécessité de mettre en place des signaux prix pour mener à bien la transition énergétique. La Commission ne dit pas autre chose lorsqu'elle rappelle, dans sa communication de novembre 2015 que le système d'échange de quotas d'émission de l'UE est le « principal instrument européen en vue d'atteindre l'objectif de réduction des émissions de gaz à effet de serre à l'horizon 2030 ».

L'accord de Paris n'apporte pas de réponse en la matière, quand bien même nombre de chefs d'États, de chefs d'entreprise ont répété qu'il fallait donner un prix au carbone, et que plusieurs États se sont engagés sur des politiques ambitieuses de marchés du carbone ou de tarification carbone. Pis, depuis la signature de l'accord, le 12 décembre dernier, les prix du principal marché du carbone, l'EU ETS, chutent. Le fait que les engagements pris par les États concernent l'après-2020 explique certainement cette réaction apparemment paradoxale.

Cette nouvelle chute des prix du carbone est d'autant plus préoccupante qu'elle jette le doute sur l'efficacité de la réforme de l'ETS proposée en juillet dernier par la Commission. De fait, les conditions qui président à la réussite de cette réforme sont loin d'être réunies : qu'en sera-t-il de la croissance en 2019-2020 lorsque seront réinjectés les permis retirés du marché en 2014-2015 ? *Quid* de l'impact d'une réduction durable des prix du pétrole ? Il faudra un prix du carbone d'autant plus élevé, pour faire jouer à ce mécanisme le rôle pivot que la Commission lui assigne, que la chute du prix des hydrocarbures durera. Enfin, comment les acteurs économiques vont-ils s'adapter à ce changement de règles en cours de route ? On remarquera seulement que, entre juillet 2014 et septembre 2015, la réduction d'environ 700 millions de tonnes des volumes mis aux enchères a fait passer le prix de 6 € à 8 € la tonne, qui a, à nouveau, chuté depuis.

Au vu de toutes ces interrogations, il n'est pas illégitime de s'interroger sur la cohérence du système, qui n'est ni un véritable instrument de marché, ni un dispositif au caractère administré assumé. Pour l'heure, « [c]omme la plupart des décideurs publics, la Commission succombe à la « tentation du marché encadré » : le prix façonné par le marché ne correspondant pas aux attentes des décideurs publics, ceux-ci essaient de le soumettre à leur idée par une habile combinaison d'injections et de purges. Le plus souvent, les nouvelles règles n'atteignent pas non plus l'objectif, et doivent

être modifiées¹⁶ ». Le problème est que, confrontés à des règles « en perpétuelle évolution, les investisseurs arrêtent d'investir. Cet effet explique en partie les difficultés à financer de nouvelles centrales électriques en Grande-Bretagne malgré la mise en œuvre d'un mécanisme de capacité. »

Gare, par conséquent, aux interactions imprévues entre les outils de la politique énergétique et de la politique climatique, dont les années 2008-2014 ont montré les effets délétères. Cette leçon doit d'autant plus être rappelée qu'est annoncée une grande réforme du modèle de marché dans l'électricité, crucial pour la sécurité électrique de l'Union.

L'Union européenne jouit, d'ores et déjà, en matière de production d'électricité, d'une situation enviable. Comme le rappelle la communication sur l'état de l'Union, elle « est l'un des trois seuls grands ensembles économiques mondiaux qui produisent plus de la moitié de leur électricité sans émissions de gaz à effet de serre », avec le Brésil et le Canada. Et ce alors que, contrairement à ces deux États, elle ne bénéficie pas de conditions et ressources naturelles qui lui permettent de produire massivement de l'électricité décarbonée, en l'occurrence sous forme d'hydroélectricité (environ 60 % de l'électricité canadienne et 82 à 84 % de l'électricité brésilienne). Elle l'a pourtant fait, et continue de le faire, au prix de recherches technologiques et d'investissements massifs depuis trois décennies dans l'énergie nucléaire, l'hydroélectricité dans une moindre mesure et, plus récemment, les énergies renouvelables. Selon Eurelectric, 27 % de l'électricité produite dans l'UE provient de l'énergie nucléaire, déployée massivement dans les années 1980-1990, et 28 % de sources d'énergie renouvelables, dont 12 % d'hydroélectricité.

Cet acquis européen doit être conforté par la réforme du marché de l'électricité dont les dysfonctionnements actuels mettent la sécurité à risque. Cette réforme ne doit avoir qu'un but : diriger les flux financiers vers les investissements bas carbone les plus compétitifs, à des niveaux suffisants pour garantir la sécurité d'approvisionnement des acteurs de ce marché.

Cette réforme devrait être un nouveau test pour l'Union, notamment de sa capacité à sortir de l'idéologie. Comme pour le marché ETS, la question est celle du choix entre un véritable marché et un système régulé. Alors que nous célébrerons en 2016 les vingt années d'ouverture des marchés de l'énergie en Europe, ce choix n'est pas que de pure forme.

Pionniers de la dérégulation dans les années 1990, et inspireurs de l'actuel modèle de marché, les Britanniques le seront-

16. Claude Crampes et Thomas-Olivier Léautier, « Un succès incompris : le marché européen du carbone », *TSE Debate*, 18 décembre 2015, disponible sur : <<http://debate.tse-fr.eu>>.

ils à nouveau, de la re-régulation cette fois ? La mise en place, au Royaume-Uni, de l'*Electricity Market Reform* de 2013, marque en effet rien moins que le retour à la régulation du marché de l'électricité, afin de garantir les investissements dans les moyens de production décarbonés voulus par le gouvernement britannique.

L'alternative au modèle de re-régulation est à chercher en Scandinavie, qui est un modèle de transition énergétique. Il n'est toutefois pas transposable partout. En effet, son succès résulte de la conjonction de trois facteurs : une taxe carbone élevée (120 euros/tonne de CO₂ en Suède), des interconnexions suffisantes qui permettent un couplage de marché en *day-ahead*, et, en plus des renouvelables, l'accès à des moyens en base décarbonés peu chers (hydroélectricité et nucléaire), pour assurer stockage et sécurité. Ce sont aujourd'hui 90 % de la production d'électricité qui sont échangés, contre 37 % en Allemagne et 10 % en France.

Les débats autour de la réforme du marché de l'électricité devraient être féroces et faire ressortir de profondes divergences entre les États membres. Les besoins sont en effet différents entre pays voisins : quand les Britanniques ont besoin d'un système permettant les investissements en moyens de production de base décarbonés, les Allemands doivent à tout prix favoriser un modèle qui intègre la valeur de la flexibilité. Quant à la France, elle a d'ores et déjà donné le ton avec l'élaboration de son marché de capacités, qui fait d'ailleurs l'objet d'une enquête approfondie lancée par la Commission le 13 novembre dernier, dont l'objectif est de savoir si le dispositif français est conforme aux règles de l'Union européenne en matière d'aides d'État. La Commission « n'étant toujours pas convaincue que la France fait actuellement face à un problème d'adéquation des capacités de production », met « en doute que le mécanisme soit nécessaire à l'heure actuelle ». On le voit, la seule réforme du marché de l'électricité va faire ressurgir des divergences profondes, non pas entre des États membres de taille et aux préoccupations différentes, mais au cœur même de la machine européenne.

Si elle n'est pas acquise, la réussite de ces différentes réformes est essentielle au bon fonctionnement de l'union de l'énergie mais aussi à l'adaptation du secteur de l'énergie aux innovations technologiques. Car pendant que l'Union européenne se débat dans la définition de son modèle de marché et se perd dans des débats encore trop souvent teintés d'idéologie sur le marché et la réglementation, le *big data* progresse dans tous les secteurs, y compris dans l'énergie. Or, où est la révolution digitale dans l'union de l'énergie ? Où est le lien avec la stratégie numérique portée par l'ancien Commissaire à l'énergie, G. Oettinger, aujourd'hui en charge du numérique ?

À peine mentionné dans la communication de novembre, ce point est pourtant crucial dans la compétition internationale. Aujourd'hui, l'Union européenne est en avance en matière de part de

dépenses publiques civiles de R&D et de brevets sur les technologies bas-carbone par rapport aux États-Unis. Mais c'est outre Atlantique que se trouvent les entreprises leaders dans le *big data*. Le discours sur le soutien des innovations technologiques sonne creux si l'on rate l'innovation majeure que représente la digitalisation du secteur énergétique.

Le risque n'est pas seulement de passer à côté des avancées technologiques, il réside également dans l'affaiblissement des groupes énergétiques européens. Les électriciens du continent sont sur les genoux : il est préoccupant de constater l'état d'affaiblissement des utilities européennes au regard du défi posé par la transformation de la chaîne de valeur que va entraîner l'irruption des données massives dans l'énergie. L'adaptation de la réglementation européenne du droit des données personnelles à la révolution du *big data* est à cet égard essentielle. Il n'y aura pas de sécurité énergétique sans entreprises européennes puissantes, et elles ne le seront que pour autant qu'elles sont parties prenantes de la révolution numérique. Elles vont en l'occurrence devoir affronter la concurrence ou s'allier avec les géants de l'internet américains. Or la puissance financière de ces derniers est immense et ils sont à l'évidence en situation de monopole, sans que personne n'ait pour autant raisonné à leur égard en termes d'« *unbundling*¹⁷ ».

La Commission doit donc absolument ajouter la dimension digitale à l'union de l'énergie pour ne pas être en retard d'une révolution et préparer la stratégie énergétique de la décennie 2020, et non celle de la décennie 2010.

17. Les enquêtes en cours à Bruxelles contre Google pour abus de position dominante ne pourraient-elles pas conduire la Commission à envisager la séparation entre les activités monopolistiques quasiment devenues d'intérêt général (moteur de recherche) et les autres services proposés ?

Conclusion

Le projet d'union de l'énergie est une réponse à l'échec de la politique énergie-climat conduite sous la commission Barroso. Mais il répond aux défis de la période 2014, pas à ceux de 2015, encore moins de 2016 : l'Europe est aux prises avec d'immenses risques géostratégiques et géoéconomiques, qui peuvent saper son existence même.

S'il n'est qu'une machine de guerre contre la Russie, le projet échouera. Car ce dont l'Europe a besoin, c'est d'un projet pragmatique, fédérant les bonnes pratiques et rassemblant les acteurs désireux d'avancer. L'objectif n'est pas seulement de remettre la politique énergétique et climatique sur les rails mais doit être d'en faire une politique qui renforce l'Union européenne sur la scène mondiale. Nous n'y sommes pas encore. L'Union doit trouver sa révolution des gaz de schiste à elle, c'est-à-dire une politique qui assure sa sécurité énergétique, qui conforte son économie, qui lui fasse jouer un rôle à sa mesure dans la lutte contre le changement climatique, sans peser sur sa latitude d'action dans le monde, voire en l'accroissant.

Sinon l'Europe de l'énergie sera dans le monde ce qu'elle a été à la COP21. Cet autre état de l'union qu'a révélé la grande négociation climatique internationale est symptomatique de la situation réelle de la question énergétique et climatique dans l'Union européenne : une Europe divisée, sans voix et paralysée.