



## Énergie : Gouvernance européenne et enjeux énergétiques

### Introduction du séminaire

Patrick Le Galès et Mark Thatcher

Quelle politique européenne, quel fonctionnement des institutions ?

**Les institutions européennes après les élargissements et l'influence française sur les politiques européennes**

Philippe Etienne

**Que fait l'Europe ?**

Renaud Dehousse, professeur à Sciences Po, directeur du Centre d'études européennes

**La politique régionale européenne**

Karima Delli, Eurodéputée

Les politiques territoriales de l'Europe

**L'évolution de la politique de cohésion territoriale européenne**

Patrick Salez, DG Regio

**La marginalisation de la question territoriale dans les politiques européennes**

Patrick Le Galès

Vers une politique européenne des marchés : l'énergie, la finance et les télécommunications

**Analyse de la réglementation européenne**

Mark Thatcher

**Le processus décisionnel de la Commission**

Manuel Szapiro, administrateur à la Commission européenne, ITER-Europe

**Les Télécoms et l'Europe**

Adrian Whitchurch, British Telecom

**La finance**

François-Charles Laprèvote, associé chez Cleary Gottlieb, Bruxelles

**Discussion : Quelle régulation pour l'Europe ?**

Les politiques européennes de l'énergie et des télécommunications :  
coordination et nouveaux objectifs

**La politique énergétique européenne**

Sami Andoura, chargé d'études auprès du Think Tank Notre Europe, chercheur senior au sein du programme "Affaires européennes" de l'Institut royal des relations internationales à Bruxelles

**La politique européenne de l'énergie et les énergies renouvelables**

Carlo Meert et Francesco Salerno, associés chez Cleary Gottlieb, Bruxelles

**Télécommunications : coordination européenne et spécificités nationales**

Ilsa Godlovitch, directrice de la Régulation – ECTA European Competitive Telecommunication Association



## Synthèse

Que se passe-t-il à Bruxelles, réellement ? Les Français ont du mal à le comprendre, ou imaginent avoir tout compris. Ils se souviennent de l'époque de Jacques Delors, sans vraiment réaliser que non seulement le fonctionnement de l'Europe s'est transformé, mais que de plus, une bonne partie de ces transformations est imputable aux Anglais ! France – Angleterre : « Les Français voient l'Europe comme un complot anglo-saxon, les Anglais comme un complot de fonctionnaires européens », affirme non sans humour Mark Thatcher...

*Alors, il faut prendre les choses comme elles sont, car on ne fait pas de politique autrement que sur les réalités. Bien entendu, on peut sauter sur sa chaise comme un cabri en disant « l'Europe! », « l'Europe! », « l'Europe ! » mais cela n'aboutit à rien et cela ne signifie rien.*

Général de Gaulle  
Entretien télévisé  
14 décembre 1965

De l'humour, sans doute en faut-il pour aborder ce sujet austère, mais déterminant : « On ne peut comprendre ce qui se passe en France si on ne comprend pas ce qui se passe en Europe » (Patrick Le Galès). Il va falloir s'attaquer aux mythes et aux idées reçues...

---

## LA PRÉSENCE DES ÉTATS EN EUROPE

---

### ■ Travailler pour l'Europe

Pendant longtemps, la France a été présente à Bruxelles pour signer les grands traités, travaillant peu la multitude des petits sujets de politiques publiques, tandis que les Britanniques étaient très présents. Les choses ont changé.

Premier mythe : les fonctionnaires européens. Ils ne sont pas si nombreux... 33 000 en 2009 (dont 3 800 Français). L'Europe, grande instance réglementaire, a le pouvoir de créer des règles qui priment sur les lois nationales. Ce sont ces règles que négocient les fonctionnaires européens présents à Bruxelles : « Négocier, promouvoir, défendre les



intérêts français », tel est le rôle de la représentation française à Bruxelles, rôle qui s'exerce en amont des décisions sous la forme du lobbying que l'on préférera appeler « promotion », en aval sur les modalités de leur application. Assurer la promotion des intérêts français, c'est tout faire pour rallier à soi les États membres... ou réunir une minorité de blocage ; c'est exercer une veille permanente pour être le plus finement informé possible, c'est fonctionner dans un réseau où circulent des masses d'informations qu'il s'agit d'évaluer, de trier, de classer... Faciliter les modalités d'application, c'est, une fois les règlements négociés, offrir un appui à certains acteurs, à des entreprises confrontées à des difficultés.

#### ■ **Les représentations permanentes des États**

Quelles sont les parties prenantes ? La Commission européenne formule une proposition, qu'elle pose sur la table du Conseil européen : il faut aboutir à un compromis à vingt-sept. Pour devenir des règlements, les propositions doivent être approuvées par le Conseil et le Parlement. Le Parlement a des logiques différentes, articulées autour des clivages politiques, conduisant à des amendements susceptibles d'infléchir de manière radicale la proposition initiale.

Depuis les groupes de travail préparant les décisions jusqu'au parlement européen, tout se négocie, sur le plan technique dans les groupes de travail. Le COREPER (Comité des représentants permanents), avec une vision plus transversale, s'efforce de débloquer les désaccords. Le conseil des ministres, dès lors que l'accord s'est réalisé au niveau inférieur, entérine les décisions.

Les représentations permanentes sont calquées sur le modèle des ambassades, même si la tendance est à la diminution de l'intervention des diplomates et à l'augmentation de celle des ministères. Les premiers sont présents sur les questions de politique étrangère, les seconds sur les politiques sectorielles, les arbitrages étant du ressort du SGAE – secrétariat général aux affaires européennes. Les collectivités territoriales sont présentes également, avec dix-sept représentations régionales (certaines régions sont regroupées).



---

## QUE FAIT L'EUROPE ?

---

Comment entendre cette question ? « D'une manière universitaire, documentée, ou dans le sens "mais que fait la police ?" »... C'est au confluent de ces deux sens que dit se situer Renaud Dehousse, précisant : il vaut mieux s'interroger sur ce qu'elle est. Pourquoi l'organisation en est-elle si complexe ? C'est que le projet européen n'est pas une réponse identitaire à une volonté exprimée par les États membres. L'Europe est née d'une volonté de paix et de prospérité, pour éviter la guerre. En ce sens, elle a plutôt bien fonctionné : nous avons la paix et la prospérité. Les derniers élargissements ont pu être source d'inquiétude, mais les derniers entrants sont bien ancrés, l'Europe contribue à leur rattrapage économique – ce qui n'était pas écrit d'avance. L'Europe, fonctionnaliste, est née pour répondre à des questions précises : dans le traité de Rome, la question des institutions n'arrive que tout à la fin. Ce sont des institutions, rien de plus.

### ■ Décalage entre discours et pratique

Quels sont les défis de l'Europe, comment y fait-elle face ? Le jeu est toujours complexe : par exemple, dans le contexte de la mondialisation, la régulation ne va pas de soi ; une bulle explose aux États-Unis, tout le monde est affecté. Les inquiétudes quant à la sécurité mondiale sont patentes, avec des menaces diffuses. Al-Qaïda est une nébuleuse, un courant. Tous les jeux deviennent plus complexes, au point que certains pourraient regretter la bipolarisation et la guerre froide. Pour faire face aux crises, la réponse militaire ne suffit pas. En Irak, ce n'est pas guerre qui est à gagner, c'est la paix. Sans oublier la crise écologique : qui doit agir ? Comment ? Avec qui ? Le poids individuel des États ne suffit pas. Faut-il faire grand cas de ce que l'Europe représente 30 % du commerce mondial ? Pour combien de temps... Avec sa faiblesse démographique – 6 % de la population mondiale – comment défendre ses intérêts ? La



réponse ne peut être seulement européenne. C'est sur la scène internationale que l'Europe doit agir.

Depuis la crise, on a beaucoup entendu les États européens s'engager à réguler l'économie mondiale. On sait l'Europe favorable à la régulation de l'environnement. Mais quand il s'agit de passer aux déclinaisons concrètes, c'est bien plus ardu. Entre discours et pratique, on constate un décalage important : l'Europe manque de structures unitaires, ses pouvoirs sont extrêmement fragmentés. Face à la crise bancaire, il n'y a pas eu de réponse européenne, mais des réponses de chaque État, des réponses nationales. Face à la crise de l'automobile, des réponses nationales. Il y a bien des tentatives de limiter les dégâts dans des secteurs qui sont déjà transnationaux, mais elles sont contrôlées seulement au niveau national, de manière morcelée. L'Europe ne dispose pas du levier budgétaire : son budget, 1 % des budgets nationaux, est dérisoire, et verrouillé : chacun veut recevoir en retour de ce qu'il a donné.

#### ■ Fragmentation du pouvoir

Si le pouvoir européen est faible et fractionné, c'est bien parce qu'il s'est construit délibérément de cette manière. Avec des anomalies : seule la Commission a le pouvoir d'initiative. Il faut se souvenir de l'histoire : le système a été inventé par les petits pays européens qui craignaient d'être tenus pour des minorités et avaient peur de leurs plus gros voisins. Après tout, Napoléon aussi voulait faire l'Europe. Hitler aussi. Les antécédents historiques ne sont pas sortis des mémoires. C'est là que s'enracine l'obligation d'obtenir une majorité qualifiée (73 % des voix). Si l'on ne veut pas construire un empire, il faut concevoir un système de division du pouvoir, ce qui peut être difficile à comprendre pour de vieux États-nations, même avec l'exemple des États-Unis dont les pouvoirs, en politique intérieure, sont très divisés. Dans cette histoire, la période Delors est une anomalie, une parenthèse. Jacques Delors, personnage très atypique, n'a pas choisi d'être élu, mais a trouvé un environnement qui l'intéressait, gérant les affaires de manière très présidentialisée, avec pour effet,



par la suite, de constituer pour les États membres une sorte de repoussoir : « plus jamais ça ! ».

Le traité de Lisbonne finira par entrer en vigueur. Il apportera peut-être un peu d'ordre, des choses positives : le vote à la majorité qualifiée, un rôle nouveau pour le parlement, le « 3<sup>e</sup> pilier »... Mais la peur est encore présente, dans les capitales nationales, d'un superpouvoir européen. On a alors deux scénarios : celui du chef d'orchestre, celui du brillant soliste. La « marche en crabe » de l'Europe va se poursuivre...

Mais des questions demeurent, sur l'éventuelle disparition de l'Europe dans un monde multipolaire, sur la démocratie, sur la concurrence, sur le couple franco-allemand. Renaud Dehousse souligne quelques points positifs : en matière de démocratie, un long chemin a été parcouru, l'Europe est allée plus loin que n'importe quel organisme international. Quant à la concurrence, il met en garde contre le fétichisme, et relève quelques victoires : Microsoft s'est incliné devant les décisions européennes, les États-Unis hésitent à se lancer dans les OGM, de peur de perdre des marchés.



### **Le témoignage de Karima Delli, jeune députée européenne**

*La machine européenne est très lourde, tout va très vite et tout est affaire de négociation. Avec le traité de Lisbonne, on est encore loin du compte : les batailles contre la pauvreté et la précarité ne sont pas gagnées, les risques sont grands pour un certain nombre de catégories de la population, les femmes, les jeunes, les vieux. Et quelles réponses donne l'Union européenne ? Comment, par exemple, concilier environnement et réduction des inégalités ? Il est nécessaire de renforcer la dimension territoriale. Et de regarder au-delà de 2013 dans les programmes de la politique de cohésion, en fixant des priorités. En ce qui me concerne, j'ai bien envie de renforcer leur dimension urbaine. C'est dans les villes que vit 84 % de la population, c'est elles qui en même temps gèrent l'exclusion sociale et sont les centres de la croissance. L'Europe doit intégrer des objectifs d'inclusion sociale, les fonds structurels devraient pouvoir intervenir en zone urbaine. Dans l'agenda social européen, il faut confronter les stratégies nationales aux décisions communautaires. Le logement, le travail, méritent une politique européenne cohérente. Je note toutefois que le nom du groupe dont je suis membre est passé de « urban logement » à « urban » : ne voudrait-on pas parler de logement ?*

*Il est temps de réconcilier les citoyens avec l'Europe, qui doit s'ouvrir au débat. Les premières victimes du réchauffement climatique, ce seront les pauvres, et il faudra bien que l'Europe prenne des décisions. L'Europe fait beaucoup de choses, et si les citoyens ne s'occupent pas d'elle, elle s'occupera, elle, d'eux ! Informer les citoyens est de première nécessité. Il est vrai que, sur les inégalités, la pauvreté, la précarité, beaucoup d'associations travaillent, au niveau national. Mais il faut comprendre que lorsque les trois quarts des lois françaises sont la transposition de directives européennes, c'est l'Europe qui dicte sa politique aux États. Il nous faut réveiller ses institutions, faire à la fois un travail technique et un travail parlementaire.*



---

## ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE DE COHÉSION TERRITORIALE EUROPÉENNE

---

### ■ ...vue de l'intérieur

Patrick Salez, de la DG Regio, retrace les grandes lignes de la politique de cohésion territoriale européenne, qui a connu une longue histoire. Déjà le traité de Rome posait comme objectif politique, dans son préambule, la solidarité entre régions. Dès 1975 était créé le FEDER (Fonds Européen de Développement Régional), qui verra son budget doublé en 1986 pour amortir les effets de l'ouverture du marché. Pour 2007-2013, 350 milliards d'euros sont destinés à des investissements très visibles, transports, aides à l'emploi, aides au tourisme.

Le FEDER a trois objectifs :

- objectif de convergence, tourné vers le rattrapage des régions les plus en retard : c'est l'essentiel du budget, et il va aux nouveaux États membres ;
- objectif de compétitivité : il faut aider toutes les régions à se développer. Cet objectif représente 15 % du budget, c'est celui auquel émargent les régions françaises (les DOM relèvent du premier objectif) ;
- objectif de coopération au-delà des frontières, sous la forme de coopérations transfrontalières, ou de grands ensembles (mer du Nord, Alpes...), ou encore sans espace défini.

Outre le FEDER, le fonds social européen et le fonds de cohésion obéissent à des règles intangibles :

- le partenariat entre Europe, États et régions ;
- l'additionnalité : l'Europe intervient en complément d'une politique nationale ;
- la programmation pluriannuelle : les États alignent leur propre programmation sur les plans européens.

En 2003 paraît un rapport ravageur, le rapport Sapir, qui préconise l'arrêt des « vieilles politiques » en Europe : il faut faire porter les efforts sur la compétitivité, la recherche,





l'éducation, l'innovation. Un an plus tard, six pays, dont la France, bloquent le budget de l'Union européenne. Pour sauver la politique de cohésion, il faut alors faire des concessions, lier cette politique à la stratégie de Lisbonne : c'est le « ciblage », qui veut que 50 % des dépenses de l'objectif 1 et 75 % de l'objectif 2 soient consacrés à des dépenses de compétitivité.

### ■ Aménagement des territoires ?

L'aménagement du territoire reste un concept très français, même si depuis 1986 on assiste à des tentatives de territorialisation au niveau européen. Il ne s'agit en aucun cas d'une compétence communautaire. Mais en 1989, quand l'ouverture du grand marché laisse entrevoir que les politiques dépendent d'espaces plus vastes que les espaces nationaux, la question prend de l'importance. Les discussions ont duré dix ans avant de déboucher sur le SDEC<sup>1</sup> – *Schéma de développement de l'espace communautaire, vers un développement spatial équilibré et durable du territoire de l'Union européenne* – en 1999, autour duquel s'est développée une expertise et que certains pays ont mis en œuvre : le Portugal, l'Irlande. Avec des résultats mitigés, puisque ni les grands opérateurs ni les collectivités territoriales n'ont été touchés. On peut citer, parmi les initiatives et les instruments issus du SDEC, l'aménagement intégré des zones côtières (pour éviter les conflits entre secteurs), la politique maritime intégrée, la création du réseau de recherche ORATE<sup>2</sup> (Observatoire en réseau de l'aménagement du territoire européen), qui associe les équipes de plusieurs pays.

Dans la même période, Robert Savy avance le concept de « cohésion territoriale » (1995), intégré en 1997 dans les traités européens. Au début des années 2000, Michel Barnier s'efforce d'insuffler le concept dans les grands documents européens. Mais il se trouve que lorsque la Commission est forte sur la question, les États sont en retrait, et inversement. En 2007 est adopté l'agenda territorial européen<sup>3</sup>, qui insiste sur deux

---

<sup>1</sup> cf [http://europa.eu/legislation\\_summaries/regional\\_policy/management/g24401\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/regional_policy/management/g24401_fr.htm)

<sup>2</sup> [http://www.diact.gouv.fr/fr\\_1/amenagement\\_du\\_territoire\\_44/politique\\_europeenne\\_cohesion\\_644/orate\\_1710.html](http://www.diact.gouv.fr/fr_1/amenagement_du_territoire_44/politique_europeenne_cohesion_644/orate_1710.html)

<sup>3</sup> cf [http://www.bmvbs.de/Anlage/original\\_1005302/Agenda-territorial-de-l-Union-europ-enne-Accept-le-25-mai-2007-accessible.pdf](http://www.bmvbs.de/Anlage/original_1005302/Agenda-territorial-de-l-Union-europ-enne-Accept-le-25-mai-2007-accessible.pdf)



points : l'harmonisation des modes de gouvernance, l'harmonisation des politiques sectorielles et territoriales. L'élargissement venant compliquer le jeu, en 2008 est publié le Livre vert sur la cohésion territoriale<sup>4</sup>, qui pose six questions, auxquelles il est difficile, en l'absence d'indicateurs régionaux et locaux, de répondre :

1 – comment s'entendre entre États sur le terme de cohésion territoriale ?

2 – quelle échelle d'intervention est la meilleure ?

3 – comment assurer la coopération interrégionale ?

4 – comment assurer la coordination ?

5 – comment développer les partenariats locaux ?

6 – comment améliorer la connaissance ?

Le Livre vert invite à œuvrer à un développement durable, en valorisant la diversité des territoires, en assurant une meilleure intégration entre territoires, en fournissant des conditions équivalentes (pas forcément égales) aux citoyens, en assurant la coordination horizontale. Il pose, en termes de géographie fonctionnelle, que l'échelon régional n'est pas obligatoirement le meilleur. Les bassins d'emploi, les *sustainable communities*, sont aussi de bons échelons (la France, au-delà des programmes FEDER, a développé quatre programmes sur des bassins d'emploi ou des massifs montagneux). Il demande que les grandes politiques sectorielles veillent aux territoires : les réseaux de transports, par exemple, sont établis en fonction de critères de congestion du trafic, sans qu'il soit tenu compte des échanges entre territoires. Les aides des États aux divers secteurs ont à se coordonner avec les aides européennes.

Cette politique devrait induire des actions plus centrées sur les besoins des territoires, et moins sur les thématiques, en diversifier les échelles, contribuer à réintégrer l'échelon local. Mais on doit prendre acte que l'information passe mal, comme en a témoigné en France le référendum de 2005 : la communication passe mal entre l'Europe et les régions et collectivités territoriales.

---

<sup>4</sup> cf [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/consultation/terco/paper\\_terco\\_fr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/consultation/terco/paper_terco_fr.pdf)



## ■ Mettre en perspective

C'est un tout autre point de vue que développe Patrick Le Galès : « avec un regard externe, on peut mettre cette politique en perspective ». Si la question territoriale a été marginalisée, ce serait en raison de conflits nés après la période Delors : « Les questions territoriales ont perdu 9 à 1 ».

Un exemple, qui souligne aussi combien la manière de nommer les choses est importante : la politique urbaine n'est pas de la compétence européenne ; on l'appelle pourtant parfois « environnement », parfois « exclusion sociale », parfois « compétitivité ». L'histoire est simple : on s'appuie sur des rapports produits au sein du Parlement. Les questions territoriales sont d'abord poussées par les parlementaires et analysées à travers les problématiques parlementaires : dans les années soixante, la grande crainte est celle de la désertification rurale. Au début des années soixante-dix, on travaille sur la pauvreté. On a une concurrence entre les thèmes, « environnement », « pauvreté », « politiques régionales ». Dans les années quatre-vingt, s'appuyant sur des expérimentations à Belfast et Naples, sont créés les premiers programmes urbains intégrés. A la fin des années quatre-vingt, la question réapparaît, au moment de l'intégration de l'Espagne et du Portugal. Bruce Millan, de Glasgow, fait produire de nombreux rapports sur la politique urbaine européenne. Une dynamique se crée au sein de la Commission, les Britanniques voient tout l'intérêt des programmes urbains pour financer leurs propres programmes. Une centaine de villes et des réseaux de collectivités locales sont mobilisés : c'est l'âge d'or de la politique régionale en Europe. En 1998/99, on pense même que l'Europe de l'environnement va se construire par les territoires.

Mais rien ne va se passer ainsi. Il y a eu un virage, la question territoriale connaît un relatif déclin, car l'Europe se réorganise autour de l'élargissement et de la compétitivité. Les grands pays décident alors de donner un tour de vis budgétaire à la DG Regio, qui n'est plus prioritaire. Du coup, les élites se détournent de la DG Regio au profit de la DG Concurrence. Les années 1998/99 constituent un tournant, et depuis on assiste régulièrement à des conflits entre directions sur les règlements du FEDER, et



c'est la DG Concurrence qui gagne, la logique du grand marché prend la première place dans la construction de l'Europe.

Et les programmes « urban » ne sont pas renouvelés...

C'est alors que naît le concept du « main streaming »<sup>5</sup> : les politiques sectorielles sont limitées, il serait plus puissant d'irriguer les politiques européennes de grands thèmes, par exemple celui du développement durable. On va se lancer dans le *main streaming* urbain, ce qui est très bien sur le papier, mais se concrétise par quelques lignes de plus sans rien changer au fond. On peut même interpréter le *main streaming* comme une élégante mise à l'écart.

Aujourd'hui une nouvelle phase s'ouvre, avec pour priorité le climat. Pour la dimension territoriale, le rôle des associations est de plus en plus important, alors qu'elles avaient été mises à l'écart dans un jeu où s'opposaient des intérêts puissants. Et puis des États membres favorables aux territoires ont compris qu'ils avaient été dupés. La crise actuelle change quelques paramètres : les Britanniques donnent moins de leçons, les cartes se redistribuent, une époque « post-Sapir » est ouverte.

*Ce qui me frappe, c'est notre méconnaissance de la théorie économique : il faut prendre en compte l'impact de l'économie sur les politiques.*

P. Le Galès

---

<sup>5</sup> cf *Activités de mainstreaming en France*, [http://ec.europa.eu/employment\\_social/equal/mainstreaming/mainstreaming\\_fr.cfm](http://ec.europa.eu/employment_social/equal/mainstreaming/mainstreaming_fr.cfm)



---

## VERS UNE POLITIQUE EUROPÉENNE DES MARCHÉS : ÉNERGIE, FINANCE ET TÉLÉCOMMUNICATIONS

---

S'il est vrai que la DG Concurrence a gagné, il n'est pas inutile de faire la part entre mythe et réalité sur trois thèmes où se croisent concurrence et réseaux :

- l'Europe a dérégulé ;
- l'Europe a imposé les privatisations ;
- l'Europe impose sa réglementation à des États qui n'en veulent pas.

*Un mythe, c'est un peu de vérité, loin de la réalité...*

Mark Thatcher

### ■ l'Europe a dérégulé ?

Mark Thatcher s'attaque aux mythes... Traditionnellement, l'Europe n'avait pas la main sur les politiques de réseaux, ces industries étaient exclues de la concurrence, elles relevaient de politiques publiques s'appuyant sur des monopoles nationaux. C'est aux mains des ministres qu'étaient les pouvoirs réglementaires, sans autorités indépendantes de régulation. Ces industries bénéficiaient de subventions importantes et étaient utilisées pour des objectifs sociaux, politiques, technologiques (par exemple, la Poste comme outil de développement rural), avec des objectifs plus vastes que les finalités de l'industrie elle-même. Se déployait alors une gamme de concepts liés au service public, l'égalité, la continuité, etc. A la fin des années 80, ces industries ont commencé à être secouées, en commençant par les télécommunications et en poursuivant par l'énergie, les chemins de fer, les finances, la poste, les avions... On a eu un double mouvement de libéralisation et de re-réglementation. L'Union européenne a réglementé le marché, en laissant les États assez libres. La question est alors de savoir comment les États organisent la régulation chez eux.



### Exemple des télécommunications

La première directive européenne remonte à 1988<sup>6</sup>, elle concerne exclusivement les terminaux. Une seconde directive apparaît en 1990, la directive « services » ; puis en 1994 une directive concernant les satellites. Il faut attendre 1996 pour que soit publiée la directive *full competition*. La libéralisation a donc duré dix ans, accompagnée de directives qui re-règlementent, qui précisent le cadre de la compétition. Qui peuvent même réaffirmer le service universel : c'est, par exemple, pour protéger le consommateur qu'est prise la décision d'imposer aux opérateurs de télécommunications de conserver le numéro d'appel en cas de changement de fournisseur.

Les débats actuels portent sur la question de savoir s'il faut des « euro-régulateurs », une instance européenne de régulation. Chaque État a ses propres régulateurs, des instances non élues avec de réels pouvoirs... mais c'est l'Europe qui a statué sur les limites tarifaires des appels sur les téléphones mobiles et des SMS.

En vingt ans, on est passé d'un débat sur les terminaux à la question de rendre des pouvoirs aux instances nationales.

En ce qui concerne la libéralisation de l'électricité, les États ont été placés devant des choix. Attribuer une licence ou organiser des enchères sont des démarches différentes, avec des résultats différents ! La marge de manœuvre pour assurer les fonctions de service public ont été larges.

### ■ L'Europe a imposé aux États ce dont ils ne voulaient pas ?

L'idée que les gouvernements ont subi l'Europe est inexacte : toutes les directives sont acceptées par les conseils des ministres européens, ce que les États se gardent bien de crier sur les toits. Les gouvernements nationaux sont au cœur des processus décisionnels :

---

<sup>6</sup> cf [http://europa.eu/legislation\\_summaries/information\\_society/l24119a\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/information_society/l24119a_fr.htm), Marchés des services de télécommunications et de l'information: concurrence dans les marchés des terminaux de télécommunication



- L'Europe avance pas à pas, de manière « incrémentaliste ». Cette marche en crabe est efficace : en vingt ans, beaucoup de choses ont changé.
- Les feuilles de route sont données à l'avance : il s'agit de documents sans doute rébarbatifs, mais qui valent la peine d'être lus : on y dit très précisément où on veut aller, et comment.
- Les compromis sont toujours possibles : le troc est une pratique constante. Ce sera un compromis sur une date d'application, sur le niveau de libéralisation... Les États ont beaucoup de latitude dans l'application des directives.

Dans ces conditions, on voit surtout que l'Europe sert de levier aux États : en 1997, Jospin s'engage à ne pas privatiser France Telecom, mais le rapport Delebarre préconise de privatiser pour préparer la concurrence. L'Europe sert aussi à légitimer des décisions qui ne relèvent que des États. L'Europe a contribué à la construction de la stratégie internationale des entreprises nationales, en leur permettant de changer de taille et de conception : c'est ce qui a permis à EDF de devenir « champion international ». Les États conservent le contrôle des changements, de manière directe ou de manière informelle : la fusion GDF – Suez a été pilotée par l'Élysée...

Mais... l'ouverture des marchés devait faire baisser les prix : ils augmentent ; le service au client devait s'améliorer : c'est discutable ; les organes de régulation devaient être indépendants : ne sont-ils pas sous influence ? la concurrence devait favoriser l'innovation : on rencontre des difficultés pour les programmes lourds. On observe des tendances et des contre-tendances : ainsi, en Grande-Bretagne, on a renationalisé les chemins de fer et le nucléaire.

*L'Europe, ce n'est pas la fin de la nation.*

Mark Thatcher



### **Le processus décisionnel de la Commission européenne**

La Commission a un double rôle, administratif et politique.

Ses compétences:

- compétence d'initiative
- participation au processus législatif
- pouvoir d'exécution.

Elle est gardienne des traités, représente la communauté européenne au niveau international, est gestionnaire et organise les réseaux.

La Commission ne peut agir que dans le cadre des traités européens. Elle n'a a priori aucune compétence sur l'énergie, d'où le détour par les directives sur le marché intérieur et l'environnement. Une fois adoptés les directives, règlements, décisions, il faut créer des normes d'exécution à la fois nationales et communautaires.

Une proposition de la Commission doit être discutée avec les acteurs concernés, issus de la société civile ou institutionnels : cette discussion dure environ un an. En février de chaque année est publiée la « Stratégie politique annuelle », en novembre le programme de travail.

La DG chef de file d'une proposition assure les consultations externes, l'analyse d'impact, la consultation interne, le lancement de la procédure d'adoption. Les niveaux d'intervention sont multiples : consultation publique, audition d'experts, consultations politiques...

*La Commission se place au cœur des acteurs qu'elle crée... et qu'elle émancipe*

Manuel Szapiro

### ■ **Le cas des télécommunications : British Telecom**

British Telecom, avec un chiffre d'affaires de vingt-cinq milliards d'euros, est une société globale implantée dans cent-soixante pays. Les évolutions sectorielles ont été rapides, devant intégrer l'internet, les mobiles, la fibre, la télévision haute définition. Les opérateurs sont devenus des concurrents, tout en convergeant avec d'autres acteurs – Google, MSN, Canal +. La chaîne de valeurs s'est transformée, et désormais la rémunération des investissements n'est plus garantie.

Pourquoi le secteur des télécommunications intéresse-t-il l'Europe politique ? Tout d'abord, en raison du marché unique : le secteur fait partie d'une économie de compétitivité, il doit développer des technologies « vertes », protéger les





consommateurs. Ensuite, parce que la Commission représente l'Europe à l'international, par exemple pour la gouvernance de l'internet, qui ne doit pas être la chose des seuls Américains, à travers l'ICANN<sup>7</sup>.

Trois vagues de législations ont réorganisé le secteur : abolition des monopoles en 1990, avec l'introduction de mesures harmonisées, libéralisation en 1998, et actuellement réforme du cadre réglementaire pour introduire de nouveaux services... sur un vieux réseau. Et sans que l'on sache si les consommateurs veulent payer ces services. Les nouvelles infrastructures sont essentielles dans une société de la connaissance. Mais quelles sont les perspectives commerciales ? Des investissements énormes et à long terme sont nécessaires, mais pour quelle demande et quelle rémunération ? La question pour les politiques est de savoir comment encourager les investissements et la concurrence. Par exemple, la fibre optique : doit-elle relever d'un monopole ? Quel sera l'investissement, de 2 à 20 milliards d'euros ? Comment éviter la fracture numérique ? En Grande-Bretagne, on sait à l'avance que 30 % des citoyens ne recevront jamais la fibre. Si le service universel doit couvrir 100 % du territoire, il faudra des aides d'État.

Si le temps des grands projets n'est pas terminé, le conflit demeure, entre rentabilité et investissement. Les investissements sont au cœur du débat : qui va payer, l'État, l'Europe, les régions, les acteurs privés ? On doit se souvenir que l'une des raisons de nationalisation des réseaux était la multiplicité des initiatives locales.

### ■ Le cas de la finance

L'application des règles des aides d'État dans le secteur bancaire, face à la crise, est un thème emblématique. Voici un an, d'une certaine manière le ciel est tombé sur la tête des banques, provoquant une crise de confiance massive et mondiale. Les États ont mis en place des politiques d'intervention pour lesquelles les superlatifs font défaut, représentant environ 25 % du PIB européen, et jusqu'à 100 % pour de petits pays, la Belgique, l'Irlande, le Danemark... Or, il existe des règles sur les aides d'État :

---

<sup>7</sup> cf. <http://www.icann.org/tr/french.html>



- prohibition générale des aides d'État aux entreprises, sauf quand il s'agit d'une entreprise en difficulté, avec des effets de perturbation sur l'économie nationale ;
- l'aide doit être notifiée à la Commission européenne ; l'aide non notifiée est illégale et doit être récupérée.

Par ailleurs, l'Europe a fixé des lignes directrices pour le sauvetage des entreprises en difficulté, en distinguant les aides au sauvetage, d'une durée de six mois et réversibles, et les aides à la restructuration, qui peuvent être des injections de capital.

En pratique, la Commission a un délai de deux mois pour prendre sa décision, et dix-huit mois environ pour la publier. Mais quand on se trouve face à la crise du siècle, on est aussi face à des délais incompatibles avec l'urgence et les nécessités du marché.

Quelles ont été les interventions face à la crise des banques ?

- avant octobre 2008, une aide de sauvegarde a été accordée à quelques banques ;
- en octobre 2008, la crise devenant plus intense, les principes sont mis de côté, les États réagissent en décidant de suspendre les règles ;
- en décembre 2008, on s'aperçoit que certaines banques ont de vrais problèmes, et que d'autres ont à faire face à une crise de confiance ;
- de mars à juillet, la Commission devient plus active, et demande aux banques de sortir les actifs toxiques.

Aucune aide n'a été interdite par la Commission, qui a pris plus de soixante décisions concernant les banques en respectant quelques principes : la non discrimination, le ciblage de l'aide, limitée au nécessaire. Les États ont employé toute la palette d'outils proposés par la Commission.

Est-ce que ça marche ? Le système financier a été sauvé, mais on n'a pas évité la contagion de la crise à l'économie réelle. Est-ce que ça peut durer ? Pour le moment, rien n'interdit d'attaquer les décisions des États devant les tribunaux communautaires, mais aucun recours n'a été demandé. Qu'en est-il du marché unique ? Les États sont intervenus exclusivement dans leurs limites nationales. Mais il s'agit là d'un régime exceptionnel.



## ■ Le cas de l'énergie

Sans être de la compétence européenne, l'énergie a depuis l'origine été présente dans les traités européens, dès 1951 avec la CECA (Communauté européenne du charbon et de l'acier, dont les termes ont expiré en 2002) ; puis en 1957 avec l'Euratom (Communauté européenne de l'énergie atomique). Le pétrole et le gaz n'ont fait l'objet d'aucune mise à jour dans les traités européens.

Le traité de Lisbonne donne une base juridique pour agir sur l'énergie, avec pour grands objectifs le grand marché européen, l'efficacité et la sécurité énergétiques.

Les premières initiatives européennes remontent à la période allant de 1960 à 1986, dans les réponses données aux chocs pétroliers. Avec l'acte unique, en 1986, l'énergie devient un bien comme un autre, une marchandise à laquelle assurer la liberté de circulation. En 1996/1998, avec les directives pour le gaz et l'électricité, les États qui veulent aller plus loin le peuvent.

Quel est le contexte actuel ? Celui d'une crise climatique et économique favorable à une nouvelle révolution verte, avec des prix des matières premières très volatiles, et une « guerre des pipelines » opposant la Russie et l'Ukraine ? L'Europe dépend à 33 % de la Russie pour le pétrole, à 42 % pour le gaz. Depuis 2005, l'énergie est prise au sérieux, jusqu'au « paquet énergie-climat » de décembre 2008 qui réaffirme la prééminence du marché et de la concurrence et le devoir de se préparer à l'après-pétrole, avec des objectifs contraignants quant à la sécurité énergétique, au mécanisme de gestion des crises, aux gaz à effet de serre, aux énergies renouvelables. Mais où en est-on dans les faits ? N'assiste-t-on pas à une fuite en avant ?

La politique actuelle pose trois problèmes :

- sa consistance : on manque de vision d'ensemble ;
- sa crédibilité : en effet, on ne réussit guère à sortir des cadres nationaux – ce dont joue la Russie – et on ne développe pas de vision transnationale ;



- sa « pixellisation » : l'Europe a libéralisé, en effet, mais seulement dans chaque État ; on échange peu d'énergie entre pays européens (et parfois pour des impossibilités techniques).

L'idée à promouvoir serait-elle celle d'une communauté européenne de l'énergie, qui permettrait de parler d'une seule voix face aux fournisseurs ? Dans le cadre des traités existants, cette hypothèse est improbable. Alors, créer un « noyau dur », avec une intégration différenciée des États, une sorte de Schengen de l'énergie ? Et repenser les relations avec la Russie, dont la proximité peut être considérée comme un avantage ? C'est un partenaire que l'on a sous-estimé, parfois ridiculisé, alors que l'intérêt réciproque serait de pousser à l'interdépendance : la Russie a besoin d'investissements, nous avons besoin de ses sources d'énergie.

La politique européenne de l'énergie est un véritable défi institutionnel mettant en concurrence la DG Énergie, qui propose un « Eurogazprom », une centrale d'achat de gaz européenne, et la DG Concurrence, qui n'y voit pas une garantie de baisse des prix. On a là des priorités divergentes... et des questionnements où la problématique territoriale finit par se dissoudre.

*La Commission européenne,  
c'est d'abord la DG  
Concurrence*  
Patrick Le Galès



## ANNEXE

### Comment les décisions sont-elles prises au sein de l'Union européenne ?

source :

<http://www.vie-publique.fr/decouverte-institutions/union-europeenne/fonctionnement/institutions/comment-decisions-sont-elles-prises-au-sein-union-europeenne.html>

**Les décisions sont prises différemment selon le pilier de l'Union européenne concerné :**

– pour les **Communautés européennes** (1er pilier) : les procédures sont dites communautaires d'intégration, c'est-à-dire qu'elles ont une dimension supranationale. La prise de décision fait notamment appel au vote à la majorité qualifiée du Conseil de l'Union européenne dans certains domaines. Cependant, les décisions sont prises selon des procédures différentes à l'intérieur de ce 1er pilier (codécision, coopération) ;

– pour la **politique européenne de sécurité commune (2e pilier) et la coopération policière et judiciaire en matière pénale (3e pilier)** : on a des procédures de coopération de type intergouvernemental et le vote à l'unanimité est le mode quasi-exclusif de décision.

Un tableau permet de mieux visualiser les différences. NB : dans le tableau, Conseil = Conseil de l'Union européenne (ou Conseil des ministres).

|                   | <b>PILIER I</b><br><b>Communautés européennes</b>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | <b>PILIER II</b><br><b>politique européenne de sécurité</b>                                                                                                                                                                           | <b>PILIER III</b><br><b>coopération policière et judiciaire en matière pénale</b>                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|-------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>INITIATIVE</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>-la Commission a le monopole de l'initiative. Elle seule peut présenter des propositions d'actes.</li> <li>-le Parlement européen (PE) peut demander à la Commission à la majorité de ses membres de soumettre une proposition sur un domaine précis.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Tout État membre ou la Commission.                                                                                                                                                                                                    | Tout État membre ou la Commission.                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| <b>DÉCISION</b>   | <p><b>Codécision</b></p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Proposition d'acte de la Commission transmise au PE et au Conseil ;</li> <li>2.Le PE rend un avis et le Conseil adopte une " position commune " sur ce texte à la <u>majorité qualifiée</u> et le transmet au PE ;</li> <li>3.Dans les trois mois suivants, l'acte est : <ul style="list-style-type: none"> <li>-adopté si le PE adopte la position commune ;</li> <li>-rejeté si la position commune est rejetée à la <u>majorité absolue</u> des membres du PE ;</li> <li>-à nouveau transmis au Conseil et à la Commission qui émet un avis, si le PE adopte des amendements à la position commune à la majorité absolue de ses membres ;</li> </ul> </li> <li>4. Dans les trois mois suivants, si le Conseil</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Le Conseil prend les décisions. Il vote quasi-exclusivement à l'unanimité ;</li> <li>2.Le PE est informé par la présidence du Conseil et est consulté sur les choix fondamentaux.</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1.Le PE est consulté avant l'adoption de décisions-cadre, de décisions et de conventions. Il est informé par la présidence et la Commission.</li> <li>2.Le Conseil statue à l'unanimité. Il peut statuer à la majorité qualifiée quand il arrête des mesures pour mettre en œuvre les " décisions ".</li> </ol> |



|  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                          |  |  |
|--|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--|--|
|  | <p>adopte les amendements du PE, l'acte est adopté. Mais si le Conseil n'adopte pas ces amendements : création d'un comité de conciliation qui élabore un projet commun ;</p> <p>5. L'acte est adopté si le Conseil et le PE adoptent ce projet commun respectivement à la majorité qualifiée et à la majorité absolue des voix. Sinon, l'acte n'est pas adopté.</p>                                     |  |  |
|  | <p><b>Coopération</b></p> <p>1. Proposition d'acte de la Commission transmise au PE et au Conseil ;</p> <p>2. Le PE rend un avis et le Conseil adopte une " position commune " sur ce texte à la majorité qualifiée ;</p> <p>3. Le PE peut adopter, amender ou rejeter la position commune ;</p> <p>4. Le Conseil a le dernier mot s'il vote à l'unanimité, même si le texte a été rejeté par le PE.</p> |  |  |
|  | <p><b>Consultation</b></p> <p>1. Proposition d'acte de la Commission transmise au PE et au Conseil ;</p> <p>2. Le Conseil doit prendre obligatoirement de l'avis du PE avant de statuer, sinon l'acte est illégal et annulable par la Cour de justice, mais il n'est pas obligé de tenir compte de cet avis.</p>                                                                                         |  |  |
|  | <p><b>Avis conforme</b></p> <p>1. Le PE examine un projet d'acte de la Commission transmis par le Conseil pour lequel son accord est indispensable. Il ne peut pas l'amender ;</p> <p>2. Il statue sur son approbation à la majorité absolue des voix.</p>                                                                                                                                               |  |  |