



HAL
open science

L'Union de l'énergie à la recherche d'une maille optimale : le modèle d'espace énergétique européen entre découpages et intégration

Angélique Palle

► **To cite this version:**

Angélique Palle. L'Union de l'énergie à la recherche d'une maille optimale : le modèle d'espace énergétique européen entre découpages et intégration. *L'Espace Politique*, 2020, 39, 10.4000/espace-politique.7527 . halshs-03778716

HAL Id: halshs-03778716

<https://shs.hal.science/halshs-03778716>

Submitted on 16 Sep 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Titre : L'Union de l'énergie à la recherche d'une maille optimale, le modèle d'espace énergétique européen entre découpages et intégration

Auteur : Angélique Palle

Fonction : Chargée de recherche contractuelle

Affiliation : Institut de recherche stratégique de l'Ecole militaire (IRSEM) – UMR Prodig (associée)

Courriel : angelique.palle@gmail.com

Langue de l'article : Français

Résumé français :

L'Union européenne cherche à construire un espace énergétique intégré. Débutée autour de la volonté de création d'un marché commun, cette intégration s'est ensuite étoffée d'autres composantes, notamment la sécurité d'approvisionnement et la transition énergétique. Le discours des institutions européennes sur cette intégration a alors évolué pour devenir aujourd'hui une défense de la maille européenne comme échelle énergétique optimale. Face à ce discours, d'autres découpages sont mis en œuvre à la fois par d'autres acteurs et plus paradoxalement par la Commission européenne elle-même. Ces découpages alternatifs infra-européens rassemblent souvent des groupes d'Etats voisins. Ils peuvent être économiques, techniques ou politiques et entretiennent un rapport ambivalent face à la dynamique d'intégration qui a lieu à la maille européenne. Cette contribution cherche à mettre en évidence les jeux d'acteurs et de pouvoir qui ont lieu derrière ces discours sur le découpage de l'espace énergétique européen. Elle s'inscrit dans la continuité des travaux de la géographie anglosaxonne sur le caractère construit des échelles (Smith, 1992, Howitt, 1993). Cela permet d'interroger la notion (floue) d'optimalité en filigrane de ces débats et de contribuer à une réflexion sur les modèles spatiaux et les échelles de la politique énergétique européenne. Cette réflexion interroge non pas l'articulation global/local mais européen/local, en posant la question des échelles et espaces intermédiaires. Elle analyse le processus de transition énergétique et ses représentations et postule que cette transition, en amenant à repenser les échelles de référence politique, technique et économiques pour l'énergie en Europe, participe à un réétalonnage scalaire (Brenner, 2004) qui oscille entre diverses échelles.

Mots clés : Union européenne, énergie, intégration, transition, espace énergétique optimal

English title : The Energy Union is looking for an optimal scale, the European spatial energy model caught between territorial division and integration dynamics.

Abstract :

The Energy Union is looking for an optimal scale, the European spatial energy model caught between territorial division and integration dynamics.

The European Union seeks to build an integrated energy area. Begun with the desire to create a common market, this integration was then fleshed out with e.g. security of supply and energy transition. The discourse of the European institutions on this integration have evolved to become a defence of the European level as the optimum for an integrated energy area. Faced with this discourse, other divisions are supported both by other actors and, more paradoxically, by the European Commission itself. This contribution seeks to highlight the interplay of actors and power games behind these discourses on the division of the European energy area. It follows on from the work of Anglo-Saxon geography on the constructed character of scales (Smith, 1992; Agnew, 1993; Howitt, 1993; Marston, Jones III, Woodward, 2005; Moore, 2008). This leads to question the (fuzzy) notion of optimality that runs through these debates and to contribute to a reflection on the spatial models and scales for the European energy

policy by raising the question of intermediate scales and spaces. It analyses the process of energy transition and the representations and postulates that this transition, by leading to a rethinking of the political, technical and economic scales of reference for energy in Europe, is part of a scalar recalibration (Brenner, 2004) which oscillates between various scales.

The methodology relies on qualitative analysis of the corpus of technical and legislative literature produced by the European institutions (Commission and European Parliament), as well as on interviews and fieldwork carried out between 2012 and 2016, with various players in the energy sector in the European Union: European network managers, regulators, major energy groups, consultation meetings involving these players and local NGOs or collectives.

This paper puts forwards four main results. First, the building of a European energy area is far from being limited to the establishment of a European Energy Union, through the processes of European integration and energy transition. Second, intermediate actors (network managers, regulators, NGOs, sometimes governments) generate spatial divisions at other scales than the one thought by the Commission at the European level. They may reflect technical issues (congestion and technical integration of transmission networks) or economic issues (delimitation of markets) and are therefore empirically optimal reference grids for the management of an energy sector undergoing integration. They may also be the result of a political stance. Third, the Commission's position in this context is surprisingly ambiguous. Although it supports the predominance of the European level, which it considers as an optimal scale *a priori* for the energy policy, it is nevertheless the originator or partner of a certain number of these sub-European intermediate divisions. Fourth, the role played by these alternative divisions thus calls into question both the uniqueness of the European level as a reference scale for energy in the EU and the optimal nature of this level for the implementation of the regional integration and energy transition processes that support the three pillars of the Union's common energy policy.

Keywords: European Union, Energy, Integration, Transition, Optimum energy space, Scale, Energy model.

Introduction

L'Union européenne cherche à construire un espace énergétique intégré. Si elle a commencé avec la volonté de création d'un marché commun, cette intégration a ensuite dû intégrer d'autres composantes notamment la sécurité d'approvisionnement et la transition énergétique à partir des années 2000. Le discours des institutions européennes a donc évolué peu à peu pour devenir aujourd'hui une défense de la maille européenne comme échelle énergétique optimale.

Face à ce discours, d'autres découpages sont mis en œuvre à la fois par d'autres acteurs et plus paradoxalement par la Commission européenne elle-même. Ces découpages alternatifs infra-européens rassemblent souvent des groupes d'Etats voisins, et qui peuvent être économiques, techniques ou politiques. Ils entretiennent un rapport ambivalent face à la dynamique d'intégration qui a lieu à la maille européenne : si certains se réclament d'une opposition ouverte (certains modèles spatiaux de la transition énergétique, par exemple, demandent un primat des découpages à échelle locale), d'autres se présentent comme des intermédiaires adjuvants ou des solutions temporaires devant mener à terme à un découpage spatial unique à l'échelle européenne.

Derrière ces découpages énergétiques de l'espace européen, se jouent des questions politiques de mise en administration de certaines dynamiques, notamment en ce qui concerne la transition énergétique, la construction d'une sécurité commune d'approvisionnement pour l'UE et celle du marché commun. Cette mise en administration porte des représentations bien spécifique : économies d'échelles, solidarité entre

territoires, construction d'une identité européenne, mise en concurrence spatiale des sources d'énergie, centralisation du pouvoir ou au contraire recouvrement de différents types de pouvoirs sur un même territoire, vision de la démocratie et de ses échelles, etc. Elles doivent être analysées pour comprendre à la fois les logiques d'acteurs et les évolutions territoriales en cours, mais aussi pour remettre en question certaines évidences politiques construites par le discours européen actuel.

Cette contribution cherche à mettre en évidence les jeux d'acteurs et de pouvoir qui ont lieu derrière ces discours sur le découpage de l'espace énergétique européen. Elle s'inscrit dans la continuité des travaux de la géographie anglosaxonne sur le caractère construit des échelles (Smith, 1992; Agnew, 1993; Howitt, 1993; Marston, Jones III, Woodward, 2005; Moore, 2008). Cela permet d'interroger la notion (floue) d'optimalité que l'on trouve en filigrane de ces débats et de contribuer ce faisant à une réflexion sur les modèles spatiaux et les échelles de la politique énergétique européenne. Cette réflexion interroge non pas l'articulation global/local (Swyngedouw, 2004) mais européen/local, en posant la question des échelles et espaces intermédiaires. Elle analyse notamment la question du processus de transition énergétique et de ses représentations que la recherche a récemment appelé à analyser sous un angle spatial (Coenen, Benneworth, Truffer, 2012; Labussiere, Nadaï, 2018). Elle postule que cette transition en amenant à repenser les échelles de référence politique, technique et économiques pour l'énergie en Europe, participe à un réétalonnage scalaire (Brenner, 2004) qui oscille entre diverses échelles.

On propose de partir dans un premier temps de la maille européenne, construite dans le discours des institutions européennes comme une maille optimale pour les différents aspects pris en compte par la politique européenne de l'énergie. Aspects qui rassemblent la compétitivité, la durabilité et la sécurité de l'approvisionnement européen. On cherchera à analyser comment la justification de cette maille s'est construite dans le discours des institutions européennes en intégrant progressivement les objectifs successifs de la politique européenne de l'énergie ; comment la notion d'optimalité est présente en filigrane derrière cette justification ; comment cette dernière assoit le pouvoir de ces institutions sur l'espace qu'elles construisent.

Il s'agira dans un deuxième temps d'analyser les oppositions à ce découpage et les propositions alternatives d'autres échelles, faites par d'autres acteurs ou non. On propose de classer ces découpages en fonction de leur justification, technique, économique ou politique et d'évaluer le pouvoir relatif qu'ils confèrent aux acteurs qui les portent (gouvernements nationaux, grands groupes du secteur de l'énergie, gestionnaires de réseaux ou régulateurs, organisations non gouvernementales, collectifs locaux, parfois découpages alternatifs proposés par les institutions européennes elles-mêmes). On évaluera également leur relation à la dynamique d'intégration et de découpage à la maille européenne entre opposition et recherche de compatibilité. Cela permettra enfin de contribuer à la réflexion sur la superposition des pouvoirs exercés par différents acteurs sur un même territoire et sur les impacts induits en termes de gouvernance.

Le troisième axe de cette contribution vise à revenir sur la conceptualisation et la représentation de l'optimalité qui sous-tend le discours et les actions d'une grande partie des acteurs étudiés. Elle revient sur les différents modèles en cours de développement pour l'ancrage spatial de la transition énergétique et cherche à montrer comment le discours sur l'optimalité de la maille énergétique européenne peut être éclairé par celui développé à partir des années 1960 sur l'optimalité d'un espace monétaire européen, ayant conduit à la création de l'euro.

Elle s'appuie sur le corpus de littérature technique et législative produit par les institutions européennes (Commission et Parlement européen), ainsi que sur les terrains effectués pour une thèse, entre 2012 et 2016, auprès de divers acteurs du secteur de l'énergie dans l'Union européenne : gestionnaires de

réseaux européens, régulateurs, grands groupes énergétiques, réunions de concertations impliquant ces acteurs et des ONG ou collectifs locaux. Les entretiens et terrains mobilisés sont précisés au fil du texte.

1. La maille européenne construite comme un espace « optimal »

La maille européenne est construite dans le discours des institutions européennes comme une maille optimale pour la politique européenne de l'énergie. On cherche dans cette première partie à analyser 1. Comment la justification de cette maille s'est construite dans le discours des institutions européennes en intégrant progressivement les objectifs successifs de la politique européenne de l'énergie. 2. Comment la notion d'optimalité est présente en filigrane derrière cette justification et comment cette dernière assoit le pouvoir de ces institutions sur l'espace qu'elles construisent.

1.1 Extension du domaine de l'UE, l'intégration progressive des différents objectifs de la politique européenne de l'énergie à une dynamique de renforcement de la maille européenne

La politique européenne commune est relativement jeune dans le domaine de l'énergie. Si le projet européen a été fondé sur des premières briques énergétiques, la Communauté économique du charbon et de l'acier en 1951 et le traité Euratom en 1957, il a fallu attendre 2009 et le traité de Lisbonne (Art. 194) pour qu'une réelle base légale soit donnée à cette politique commune. Aujourd'hui, c'est le projet d'Union de l'énergie, lancé en 2015 qui en rassemble les différents aspects. Elle est appuyée par un poste de vice-président de la Commission européenne consacré aux questions énergétiques. Cette politique commune est pensée et menée à la maille de l'Union, contrairement à d'autres grands projets européens, comme la monnaie commune par exemple ou l'espace Schengen, qui admettent l'idée que certains des membres de l'UE ne fassent pas partie de la construction d'un certain espace commun. Les objectifs de cette politique énergétique s'articulent autour de trois « piliers »¹, que sont la compétitivité, la sécurité d'approvisionnement et la durabilité. Ils correspondent à des préoccupations différenciées pour les Etats membres qui ont été progressivement intégrées à une politique commune.

La politique énergétique commune a d'abord été pensée sous le prisme du marché commun à construire. Dès les années 1930, des initiatives isolées venant plutôt du corps ingénieur envisagent la construction d'un réseau électrique paneuropéen permettant des échanges (Viel, 1930 ; Oliven, 1930). Les premières grandes mesures sur l'énergie prise par l'UE, exception faite de la CECA et d'Euratom à l'origine de la construction européenne, sont prises dans les années 1990. Elles concernent la libéralisation des marchés du gaz et de l'électricité à l'échelle européenne pour permettre la construction du marché commun². Cette dynamique de libéralisation et d'intégration des marchés a été poursuivie à travers les différents paquet énergie (en 2003, 2009 et 2015) qui ont peu à peu imposé la séparation des activités de production de distribution et de transport (pour casser les grands monopoles nationaux intégrés) ainsi qu'une régulation des subventions nationales. Ces législations successives ont également instauré l'existence de régulateurs nationaux indépendants et leur coopération/coordination à une échelle européenne ainsi que celle des gestionnaires des réseaux de transport de gaz et d'électricité, le tout sous la supervision de la Commission. Ces coopérations ont pour but de définir des codes communs³ pour l'opération des

¹ Communication de la Commission au Conseil européen et au Parlement européen, du 10 janvier 2007, intitulée «Une politique de l'énergie pour l'Europe» [[COM\(2007\) 1](#) final - Non publié au Journal officiel].

² Directive du Parlement et du Conseil 96/92/CE, du 19 décembre 1996, concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité. et Directive du Parlement et du Conseil 98/30/CE, du 22 juin 1998, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel.

³ Décision de la Commission 2012/413/UE, du 19 juillet 2012, relative à l'établissement de listes annuelles des priorités pour l'élaboration de codes de réseau et d'orientations pour 2013

réseaux et des marchés ainsi qu'une vision commune pour la constitution d'un réseau paneuropéen intégré de gaz et d'électricité actualisée tous les deux ans⁴.

Si la CEE et l'UE ont envisagé une politique environnementale commune depuis les années 1970, dont les cadres réglementaires ont d'ailleurs été parfois utilisés pour faire passer des mesures sur le plan énergétique avant le traité de Lisbonne (Vial, 2010), les notions de durabilité et de transition sont intégrées plus tardivement au cœur de la politique énergétique. La notion de transition énergétique, issue de la transition écologique née en Allemagne à la fin des années 1980 (Krause, Bossel, et Müller-Reissmann, 1980), fait ainsi son entrée dans la politique européenne de l'énergie à partir de la fin des années 2000⁵. Cette politique de transition est venue se greffer sur la dynamique de libéralisation et d'intégration en cours de mise en œuvre. Cela a conduit les institutions européennes à la penser à une échelle européenne et comme un complément de ces politiques initiales, alors que pour d'autres acteurs (par exemple à des échelles communales) la transition énergétique est au contraire décorrélée voire opposée à la pensée libérale (Oiry 2015; Durand, Oiry et Palle 2018).

Le troisième pilier de cette politique commune, la sécurité d'approvisionnement, est présent dans le paysage des politiques européennes depuis les années 1970 et les deux chocs pétroliers de 1973 et 1979. Il est traduit aujourd'hui dans le discours des institutions européennes par une volonté de diversification des routes et des fournisseurs d'énergie. Cette diversification impliquerait alors une forme de coordination des Etats membres notamment dans le cas des négociations avec l'un des principaux fournisseurs de l'UE, la Russie dont la stratégie consiste au contraire à tenter de négocier de manière bilatérale avec les différents Etats membres. Cette dynamique de renforcement de la maille européenne dans le cadre d'une volonté de sécurisation des approvisionnements est visible par exemple dans les récentes évolutions politiques sur un dossier particulièrement sensible, celui de la construction du gazoduc Nord Stream 2. Ce gazoduc doit relier directement la Russie et l'Allemagne à l'horizon 2020. Ce projet, conçu par l'Allemagne et qui rassemble, outre la compagnie russe Gazprom, cinq grandes majors européennes⁶, rencontre des oppositions farouches à l'intérieur de l'UE venant de la Pologne, des pays Baltes ainsi que des pays Scandinaves dans une certaine mesure (Locatelli, 2013; Riley, 2018). En réaction à ce projet, le Conseil de l'UE a entamé en février 2019 des négociations avec le Parlement européen visant une extension de l'application des règles du marché gazier de l'UE aux gazoducs à destination et en provenance de pays tiers. Si le pays membre qui est le premier point d'entrée du projet sur le territoire européen dispose d'un mandat de négociation pour l'application de ces normes, c'est la Commission qui validera en dernière instance. L'objectif est d'empêcher de jouer la division entre les Etats en menant des négociations séparées. Cela induit parallèlement un renforcement du pouvoir de la Commission sur les politiques d'approvisionnement des Etats qui passeront désormais par l'échelon européen.

Ces trois piliers de la politique européenne de l'énergie sont donc toujours pensés comme un renforcement de la maille européenne. Il sont également toujours présentés comme compatibles, voire complémentaires par les institutions européennes. Par exemple, la transition énergétique serait aussi un moyen d'assurer la compétitivité européenne par le développement technologique et industriel qu'elle génère. Elle serait aussi le garant d'une certaine forme de sécurité d'approvisionnement en assurant une production directement sur le territoire européen. Si le discours est discutable ((Palle, 2017) il contribue en liant ces objectifs entre eux à imposer la maille européenne comme échelle de référence pour une

⁴ Règlements EC 714/2009 et 715/2009.

⁵ La « stratégie nationale de transition écologique vers un développement durable 2015- 2020 » a été adoptée en Conseil des ministres le 4 février 2015.

⁶ Le français Engie, les allemands Uniper et Wintershall, l'autrichien OMV et l'anglo néerlandais Shell.

politique énergétique commune. Cette échelle de référence apparaît dans les représentations des européens. A la fin des années 1990, dans les eurobaromètres, l'énergie n'est pas considérée comme une question majeure pour l'échelle européenne. En revanche, dix ans plus tard, 23% des Européens considèrent les questions énergétiques comme l'un des « aspects sur lesquels les institutions européennes devraient mettre l'accent dans les années à venir afin de renforcer l'Union européenne dans le futur » (EB67, 2007).

1.2 Derrière la politique européenne de l'énergie, un discours sur l'optimalité de la maille européenne

Dans ce credo européen des trois objectifs de la politique énergétique communs, l'intégration à l'échelle européenne est un objectif en filigrane. Conçu comme un moyen de construire ces trois piliers il est aussi une fin en soi, liée à l'essence du projet européen de construction d'un espace et d'un marché commun. Dans ce contexte, la maille européenne est présentée dans le discours européen comme une maille optimale pour la mise en place de cette politique commune.

La compétitivité est l'objectif initial de l'intégration européenne et de la politique énergétique de l'UE, qui a d'abord été construite autour de la question du marché commun. Sur le plan interne, la compétitivité énergétique est définie par l'UE comme une mise en concurrence des sources d'approvisionnement, afin de favoriser les plus rentables et de garantir un prix de l'énergie le plus bas possible pour les consommateurs. C'est l'un des objectifs principaux de la mise en place du grand marché commun, pour une UE libérale qui fait de la mise en concurrence transparente et libre l'un de ses chevaux de bataille. Au risque de s'opposer à certains États (dont la France), pour qui le monopole d'intérêt national régulé par l'État est encore une option économique valable et sûre dans certains domaines. Par exemple celui des réseaux, considérés comme des monopoles « naturels »⁷ au nom d'une certaine rationalité économique qui vise à ne pas multiplier inutilement des infrastructures similaires. Pour aboutir à une concurrence libre et transparente dans le domaine énergétique, avec un impact espéré sur les prix, l'intégration à l'échelle européenne est présentée comme un moyen efficace puisqu'elle élargit le spectre de la concurrence, et l'UE commence à envisager à terme la convergence progressive vers un prix européen de l'énergie⁸, une fois l'intégration des marchés et réseaux achevée. Les textes législatifs adoptés par l'UE depuis les années 1990 vont dans ce sens d'une libéralisation à échelle européenne, particulièrement les trois « paquets énergie » (1998, 2006 et 2009) et le dernier « winter package » (2015).

La durabilité, second pilier de la politique énergétique européenne, est également envisagée à la maille de l'UE. La communauté des États membres de l'UE aujourd'hui a inscrit l'environnement au rang de ses préoccupations politiques depuis le début des années 1970. En 1986, l'Acte unique européen fonde une politique européenne de l'environnement⁹ qui ouvre la voie aux politiques de développement durable. Politique de l'énergie et politique de l'environnement vont alors être largement liées, tout particulièrement sur les questions liées au climat (cf. par exemple, le paquet climat-énergie de 2009¹⁰), à tel point qu'il est parfois difficile d'un point de vue juridique de différencier les deux (Vial, 2010). Dans ce contexte, l'intégration régionale des réseaux, des marchés et des politiques de l'énergie à

⁷ Une branche d'activité est considérée en situation de monopole naturel sur un territoire lorsque les économies d'échelles y sont très fortes. C'est particulièrement le cas pour celles s'appuyant sur des réseaux d'infrastructures très coûteux (cf. (Mill, 1878; Walras, 1875) pour l'origine de la notion).

⁸ Entretien EDF, division gazière, 25/03/2013, Paris

⁹ Articles 130R, 130S et 130T du traité CEE.

¹⁰ Directives 2009/28/CE, 2009/29/CE et 2009/31/CE et décision n° 406/2009/CE du 23 avril 2009.

l'échelle européenne est pensée comme un moyen de créer des économies d'échelles, de mettre en place des complémentarités spatiales en termes de mix énergétique ou encore de mettre les différentes sources d'énergie en concurrence. La croissance de certains types d'énergies renouvelables de nature variable (solaire ou éolien) dans le cadre des politiques de transition énergétique appelle pour l'UE une intégration des réseaux européens d'électricité (cf. les plans d'investissement dans les réseaux européens d'électricité rédigés tous les deux ans par le réseau européen des gestionnaires de réseau, l'ENTSO-E), pour permettre d'écouler la production lorsqu'elle est abondante et de stabiliser le réseau. Il s'agit aussi de jouer sur une logique de complémentarités (spatiale mais aussi saisonnière) entre les différents potentiels de production d'énergies renouvelables : hydrauliques dans le nord de l'UE et dans les Alpes, éoliens dans le nord de l'UE et le long des côtes atlantiques et de mer du Nord, solaire dans le sud, exploitation de la biomasse au centre de l'UE¹¹.

Enfin, le troisième pilier de cette politique, la sécurité d'approvisionnement, est perçu comme un objectif majeur dans le contexte européen de dépendance croissante aux importations : la production gazière est en baisse, l'emploi de sources d'énergie nucléaires est contesté et un certain nombre de crises sont venues menacer cet approvisionnement au cours des dernières décennies. L'UE éprouve ainsi de la méfiance à l'égard de certains de ses fournisseurs principaux, notamment la Russie. L'historique de la Guerre froide, les crises russo-ukrainiennes répétées¹² et une certaine diabolisation de l'énergie, souvent vue comme une arme politique maniée par le monopole Gazprom à la solde du Kremlin (Richard, 2010), ont accentué les tensions. Parallèlement, d'autres événements internationaux comme la catastrophe nucléaire de Fukushima en 2011 et l'instabilité chronique du Moyen-Orient depuis les années 1990 renforcent le sentiment de fragilité de l'approvisionnement énergétique européen. Dans ce contexte, interconnecter et intégrer les marchés et les réseaux d'énergie européens, réduire les « îlots » ou les « péninsules » énergétiques, est vu comme un moyen de contribuer à la sécurité d'approvisionnement. D'une part, parce qu'en cas de crise ou de pénurie l'entraide entre voisins peut jouer ; d'autre part parce que les pays membres de l'UE ayant des mix et des sources d'approvisionnement énergétiques diversifiés, l'interconnexion est vue comme un moyen de réduire la dépendance vis-à-vis d'un fournisseur ou une source d'énergie particulière. C'est le cas par exemple des projets d'intérêt communs (PIC) gaziers européens. Soutenus par la Commission européenne administrativement et bénéficiant parfois de facilités de financements, ces projets comprennent notamment l'interconnexion de l'ensemble des Etats de la façade Est de l'UE selon un axe allant de la Baltique à l'Adriatique, ainsi que la mise en place de « reverse flows » (inversions de flux) sur les gazoducs orientés Est-Ouest déjà existants acheminant le gaz en provenance de Russie vers la partie Ouest de l'UE¹³. L'objectif est de rendre possible les logiques d'entraide en cas de rupture d'approvisionnement dans une partie de l'UE.

Dans les trois domaines définis pour la politique européenne de l'énergie, la maille européenne est présentée dans le discours des acteurs européens comme une optimalité qui justifie une forme de centralisation des initiatives et des pouvoirs à cette échelle. Intégration des marchés, construction des normes, gestion des projets d'infrastructures internes ou externes, mise en œuvre de la transition énergétique ... Il y a une sorte d'évidence de la maille européenne dans le domaine de l'énergie, ce qui n'a pas été le cas dans d'autres secteurs comme la monnaie (l'Euro) ou la mobilité transfrontalière (Schengen). Ce découpage européen est pourtant remis en question. Il l'est par d'autres acteurs dont les

¹¹ eHighway2050, 2013, poster. www.e-highway2050.eu/media/

¹² L'Ukraine est un pays de transit majeur pour le gaz Russe à destination de l'UE.

¹³ Commission européenne, DG Energie – PLATTS, 2017, Projects of common interest – Interactive map (http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-vieer/main.html) et Commission européenne, DG Energie, 2014, Carte des Projets d'intérêt commun (gaz).

oppositions invitent à s'interroger sur l'optimalité de la maille européenne et sur les représentations qui tendent à l'imposer. Il l'est aussi plus paradoxalement par la Commission européenne elle-même, qui fait « pratiquement » face à des difficultés de mise en œuvre de sa propre politique, celles-ci la conduisant alors à proposer des découpages « intermédiaires » d'un espace européen dont elle promeut pourtant l'intégration.

2. Découpages alternatifs, une optimalité contestée par d'autres acteurs

D'autres découpages sont proposés par les acteurs du secteur de l'énergie en UE ou parfois paradoxalement par la Commission européenne elle-même. Ils touchent différents secteurs : l'échelon technique des infrastructures, celui de la régulation des marchés, celui politique des relations entre Etats. Ceux-ci amènent alors d'autres positionnement sur les échelles de références possibles pour l'énergie en UE.

2.1 Des découpages techniques à l'échelon des infrastructures : plans d'investissements régionaux, corridors prioritaires et initiatives de coordination techniques

A l'échelon technique des infrastructures trois types de découpages de l'UE en sous-régions rassemblant des groupes d'États membres voisins ont été effectués par les ENTSO, les gestionnaires de réseaux nationaux et par la Commission elle-même.

Les deux réseaux européens de gestionnaires de réseaux de gaz et d'électricité ont établi chacun leurs propres divisions géographiques de l'UE en six régions se recoupant partiellement (Figure 1). Ce découpage technique est effectué dans le cadre de leurs plans d'investissement régionaux « fondés sur une analyse des interconnexions et de l'opération des systèmes de transmission, ainsi que sur les besoins de développement des infrastructures¹⁴ ». Cette coopération régionale des gestionnaires de réseaux nationaux, requise par le 3^e paquet énergie¹⁵ est censée assurer le lien entre le Plan de développement à dix ans des réseaux gaziers ou électriques (TYNDP) et les plans d'investissements nationaux. Ces régions correspondent ainsi au sein de ces organisations à des groupes de travail. Il y a donc de la part de ces acteurs une double coopération à échelle européenne et à échelle régionale.

¹⁴ ENTSO-G Site internet : www.entog.eu

¹⁵ Directive 2009/73/CE du Parlement Européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE.

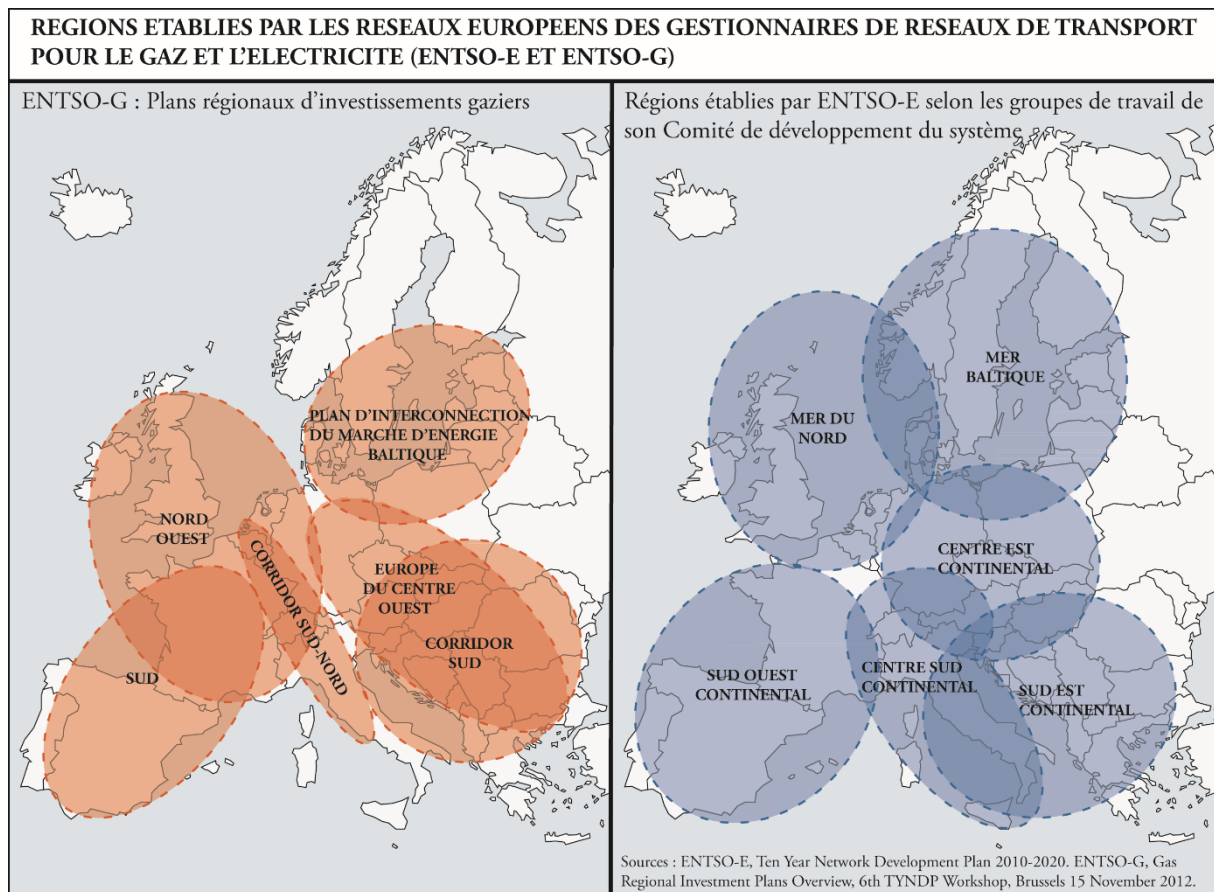


Figure 1 Régions établies par les réseaux européens des gestionnaires de réseaux de transport pour le gaz et l'électricité (ENTSO-E et ENTSO-G)

Les raisons mises en avant pour ce découpage par les ENTSO relèvent principalement d'impératifs techniques : les différentes régions sont censées traiter en leur sein de problématiques homogènes qui relèvent souvent d'héritages techniques régionaux. L'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) l'instance de régulation européenne qui supervise les ENTSO a alors admis en 2012 le statut ambigu de ces découpages qui permettent de prendre en compte les spécificités nationales mais doivent être compatibles avec un raisonnement à une échelle européenne¹⁶.

Un deuxième type de découpage régional à l'échelon des infrastructures concerne les groupes des « corridors prioritaires » (Figure 2 et 3), dessinés par la Commission européenne elle-même dans le cadre du choix des « projets d'intérêt commun ». Il s'agit des projets identifiés par les gestionnaires de réseau comme importants pour la construction d'un réseau européen et auxquels la Commission apporte une aide financière ou réglementaire¹⁷. Ces groupes qui rassemblent les acteurs concernés comme les États membres, les régulateurs nationaux, ou les promoteurs de projets ont la charge d'établir les listes régionales de sélection des projets d'investissements prioritaires.

¹⁶ ACER, 2012, Opinion of the Agency for the cooperation of energy regulators N° 06/2012 of 5 September 2012 on the European Ten Year Network Development Plan 2012, Ljubljana. (p.7 et p.15).

¹⁷ Ref. 2013. Regulation N°347/2013 of the European Parliament and of the Council (17 April 2013) on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision No 1364/2006/EC and amending Regulations (EC) No 713/2009, (EC) No 714/2009 and (EC) No 715/2009. Annexe 1.

Le dessin de ces groupes semble avoir été fait contre les vœux des régulateurs nationaux¹⁸. Ceux-ci souhaitaient une structure qui reprenne les délimitations géographiques des Initiatives régionales (cf. infra) déjà en place, considérant que l'efficacité du processus de décision serait ainsi accrue. La Commission à l'inverse¹⁹ considère que ces structures ont des temporalités et des objectifs distincts qui justifient la différence de leur emprise spatiale : les Initiatives régionales coordonnées par l'ACER ont pour objectif l'achèvement du marché intérieur de l'énergie initialement prévu pour 2014 ; les groupes de travail des deux ENTSO ont pour objet la coopération à court et moyen terme ; les groupes régionaux associés aux Corridors prioritaires de la Commission ont une perspective d'intégration à plus long terme s'étendant souvent au-delà d'une décennie. La Commission admet donc l'existence de découpages sous-régionaux alternatifs à l'échelle de référence européenne qu'elle promeut, elle les considère cependant comme des impératifs temporaires ou des briques intermédiaires sur le chemin d'une intégration européenne.

¹⁸ Entretiens Ofgem, 20 juin 2013, Londres

¹⁹ Entretien DG énergie, Marché intérieur de l'énergie, unité Réseaux et initiatives régionales, 24 juin 2013 (entretien téléphonique)..

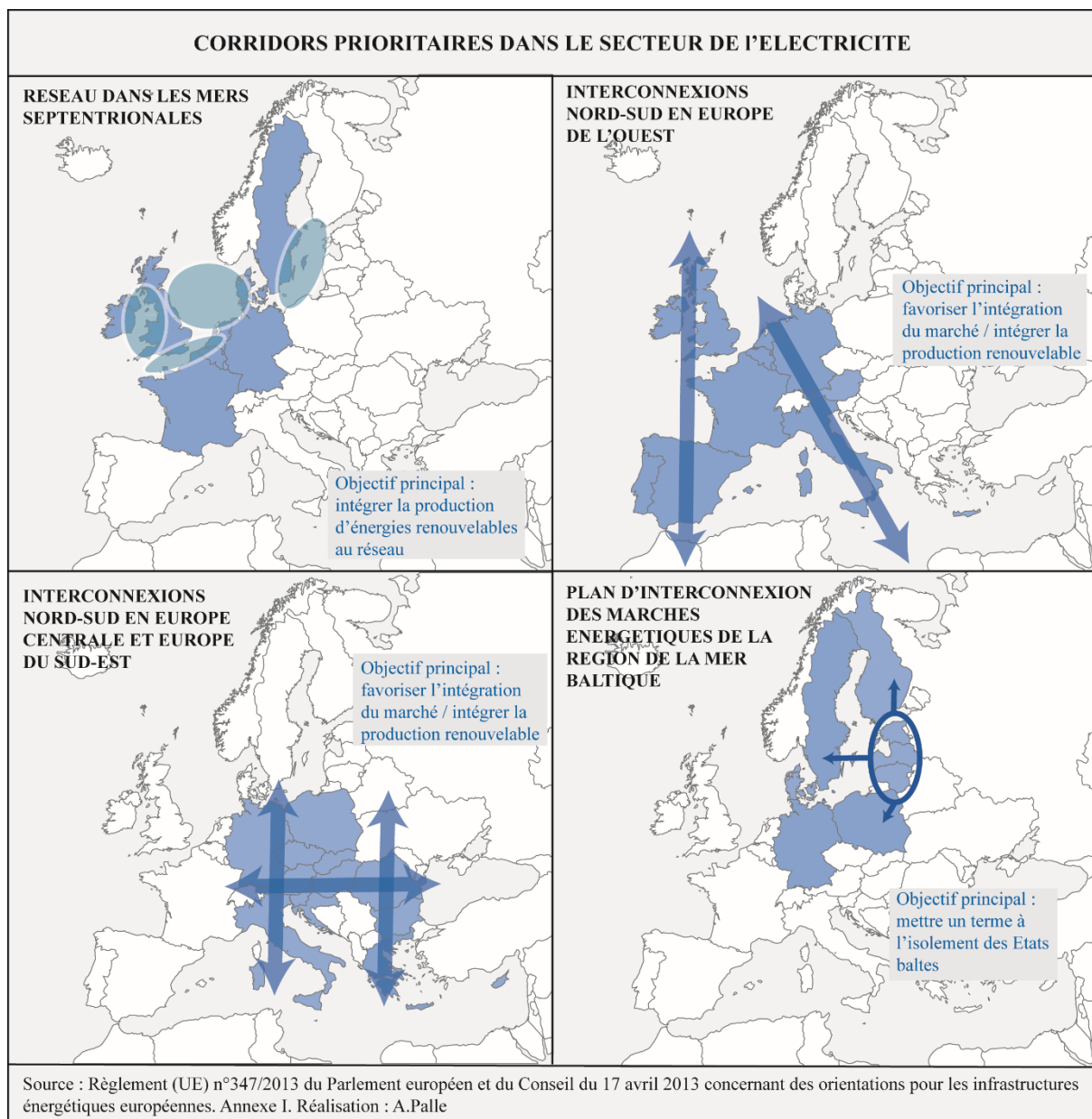


Figure 2 Corridors prioritaires dans le secteur de l'électricité

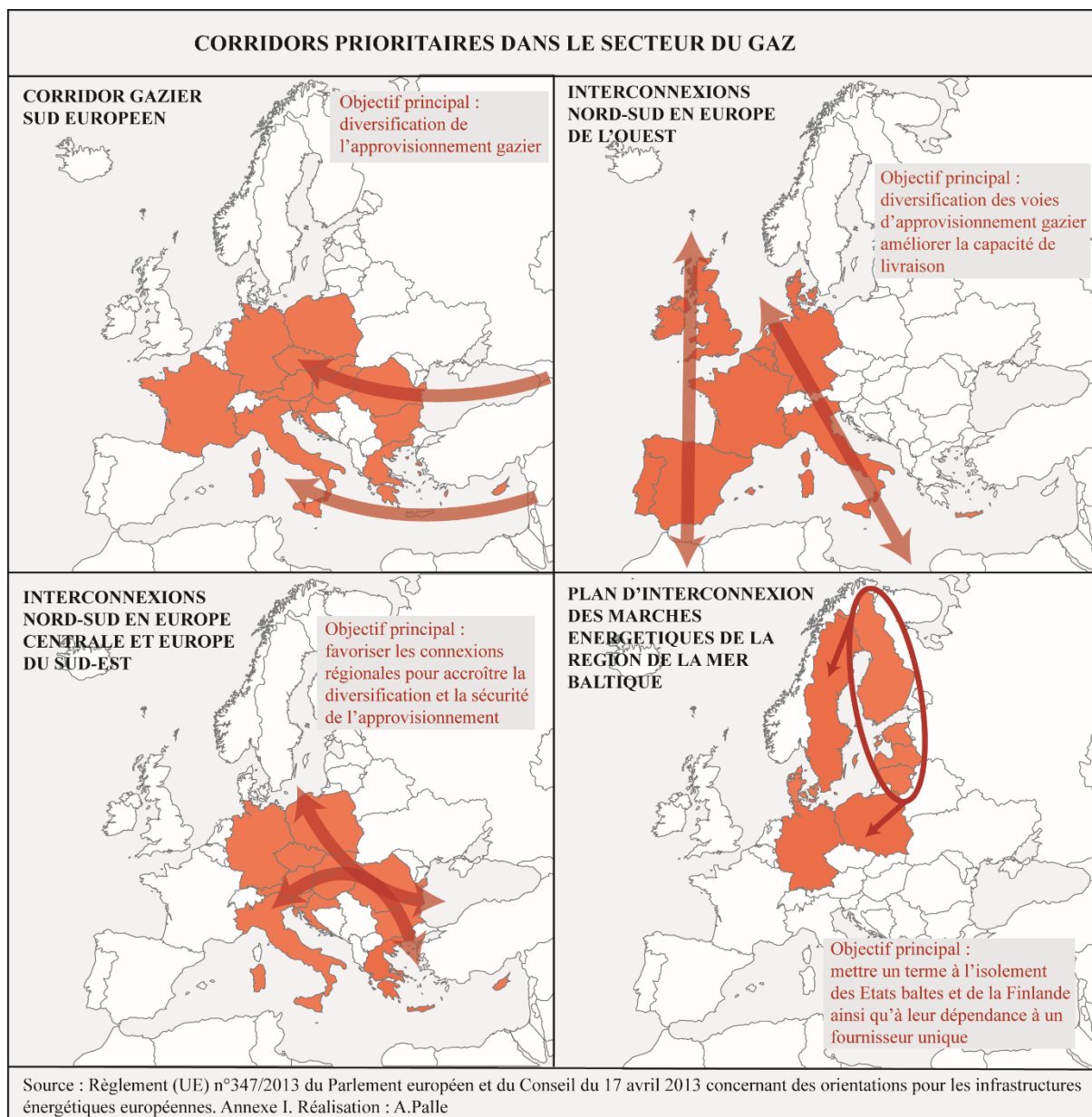


Figure 3 Corridors prioritaires dans le secteur du gaz

Le troisième type de découpage technique concerne l'opération quotidienne du réseau. Celle-ci est assurée à une échelle nationale (dans la majorité des Etats européens) par des gestionnaires de réseaux qui sont pour la plupart des monopoles nationaux régulés. Ceux-ci ont uniquement la vision de la portion de réseau qu'ils contrôlent ou des infrastructures frontalières. Avec l'intégration progressive du réseau se posent des problèmes de coordinations qui ont notamment conduit à la dernière grande panne européenne de 2006. Pour pallier ce problème, les gestionnaires de réseau ont mis en place deux grandes initiatives de coordination technique : Coreso (Coordination of Electricity System Operators) et TSC (Transmission System Operator Security Coordination) en 2009 et 2008. Construites par extensions progressives, elles rassemblent aujourd'hui des groupes de gestionnaires de réseaux d'Etats frontaliers, et leur champ d'action coupe parfois à travers les frontières nationales, par exemple la frontière nord italienne et la partie ouest de l'Allemagne notamment (Figure 4).

CORESO ET TSC, INITIATIVES REGIONALES DE RENFORCEMENT DE LA SECURITE DE L'OPERATION DES RESEAUX DE TRANSPORT D'ELECTRICITE

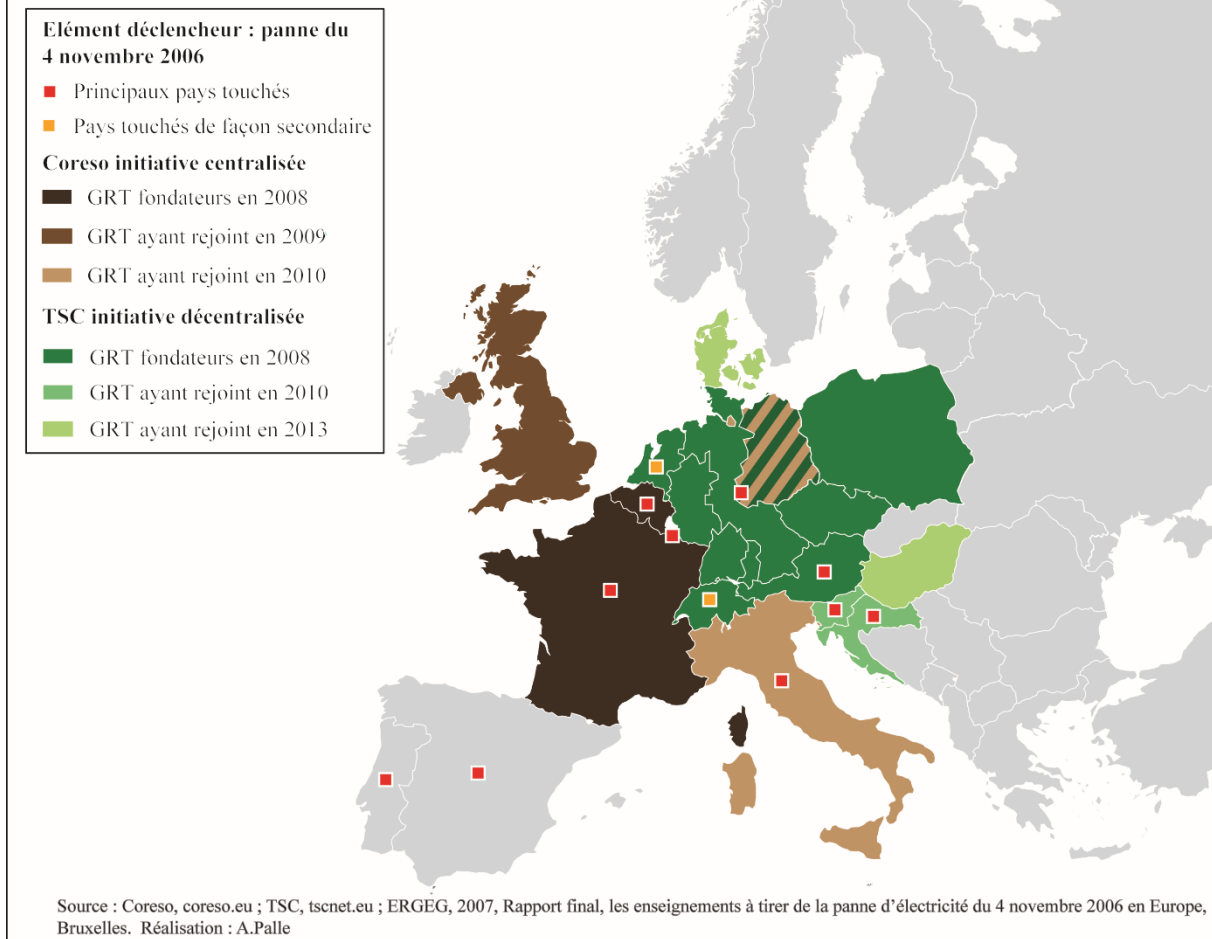


Figure 4 Coreso et TSC, initiatives régionales de renforcement de la sécurité de l'opération des réseaux de transport d'électricité

Dans ces cas également, la rationalité d'un tel découpage est liée aux contraintes techniques du réseau et aux traditions de gestion des opérateurs : Coreso, initiative franco-belge a ainsi un fonctionnement centralisé tandis que TSC initié principalement par des gestionnaires de réseaux allemands fonctionne sur un mode décentralisé.

2.2 Des découpages économiques et réglementaires : initiatives régionales, « entry-exit zones », « bidding zones » et couplages de marchés.

A l'échelon du marché et de sa régulation, plusieurs découpages ont été effectués dans les deux dernières décennies, par les régulateurs, par les gestionnaires des réseaux, par les marchés eux-mêmes ou paradoxalement sur impulsion de la Commission qui les envisageait initialement comme des points d'étapes vers une intégration européenne du marché.

A grande échelle, dans le secteur du gaz comme dans celui de l'électricité les modèles cibles du futur marché intérieur de l'énergie envisagent une partition de celui-ci en « zones », en fonction des possibilités d'échange et de la congestion existante sur les réseaux de transport d'énergie. Les limites

géographiques de ces zones ne sont pas encore totalement déterminées et leurs critères de définition font débat. Dans le secteur du gaz, le modèle cible de marché établi par le Conseil des régulateurs de l'énergie européens (CEER) et adopté par le 21^e Forum de Madrid en 2012²⁰ envisage le futur marché gazier européen comme « une combinaison de zone d'entrée-sortie, avec des points d'échanges virtuels²¹ ». Ces zones seront connectées entre elles et leur nombre estimé à terme se situe entre 6 et 8²². Dans le cas de l'électricité, le projet de construction de *bidding zones* (traduit par « zones spéciales ») correspond littéralement à des zones d'offre ou des zones d'enchères au sein de laquelle les acteurs du marché peuvent échanger sans contraintes de transport (pas d'important point de congestion). Si l'on traduit géographiquement, s'agirait donc d'une délimitation d'espaces ou de portions de réseaux homogènes qui échangent entre eux, visant une répartition optimale des échanges et des investissements. Se pose alors le problème de leur délimitation géographique et des critères de sa définition qui ne sont pas stables et consensuels. Les opérateurs du réseau souhaitent des zones flexibles qui suivent les évolutions de la congestion du réseau, tandis que les acteurs du marché tendent à préférer des zones stables qui permettent de prévoir, d'investir et de se couvrir contre le risque investissement sur le temps long²³. Dans ce contexte, l'ENTSO-E a reçu pour mission d'évaluer tous les trois ans les *bidding zones* existantes et d'explorer les alternatives possibles. La Figure 5 présente la disposition initiale envisagée de ces zones et les évolutions en cours, dont certaines sont disputées. La *bidding zone* Allemagne, Autriche, Luxembourg²⁴ est ainsi jugée structurellement congestionnée par l'ACER qui a demandé à l'ENTSO-E de l'évaluer²⁵ et d'explorer les impacts d'une possible séparation. Ce qui avait alors soulevé des inquiétudes chez les industriels de l'électricité.

²⁰ Conclusions du XXI Madrid Forum, 22–23 March 2012.

²¹ 'CEER Vision for a European Gas Target Model Conclusions Paper', Ref: C11-GWG-82-03 1 December 2011.

²² Entretien Oxford Institute for Energy Studies, 25 juin 2013, Katja Yafimava, Natural Gas Research Program.

²³ ACER, 2013, Public consultation on the influence of existing bidding zones on electricity markets, Ljubljana

²⁴ Les marchés Allemands et Autrichiens sont intégrés depuis 2001.

²⁵ ENTSO-E, 23 septembre 2015, ENTSO-E acknowledges the ACER Opinion on electricity market bidding zones in Austria and Germany in the context of on-going studies and market integration process, Site internet d'ENTSO-E, www.entsoe.eu, Brussels



Figure 5 Délimitation des premières *bidding zones* européennes

Un second processus de découpage intervient à une échelle plus petite dans l'agencement des marchés européens qui connaissent des dynamiques de couplage. Les marchés de l'électricité européens sont principalement des marchés nationaux et leurs structures, liées à des héritages historico-technique, sont parfois très différentes. Le couplage de deux marchés consiste à permettre l'achat et la vente d'électricité dans l'un et l'autre, en incluant le prix du transport (et de la congestion) dans le prix de vente ou d'achat. La différence avec une *bidding zone* réside principalement dans le fait qu'il existe une certaine congestion entre les deux marchés, qui limite les échanges possibles et se trouve reflétée dans le prix de la transaction, alors que la congestion est théoriquement nulle pour tous les échanges au sein d'une même *bidding zone*. Ce système de couplage existe à tous les horizons temporels du marché. Il est aujourd'hui majoritairement utilisé pour les marchés à *j-1* mais la Commission souhaite généraliser son usage aux marchés infra journaliers, pour permettre notamment l'optimisation de la répartition des énergies renouvelables, dont la production n'est pas prévue avec certitude à *j-1* pour l'instant. Etendre

Il existe plusieurs initiatives de couplage des marchés dans l'UE (Figure 6) dont la plus importante est celle du couplage d'Europe du nord-ouest (*NWE Market Coupling*) pour le marché à *j-1*. Elle est issue d'une coopération de bourses de l'électricité lancée en 2009, le Couplage des prix des régions ayant pour objectif une harmonisation des prix, et de gestionnaires de réseau européens. Mis en place en février 2014, ce couplage des marchés d'Europe du nord-ouest s'est ensuite étendu à la péninsule ibérique et à l'Italie pour rassembler 19 pays européens en 2016.

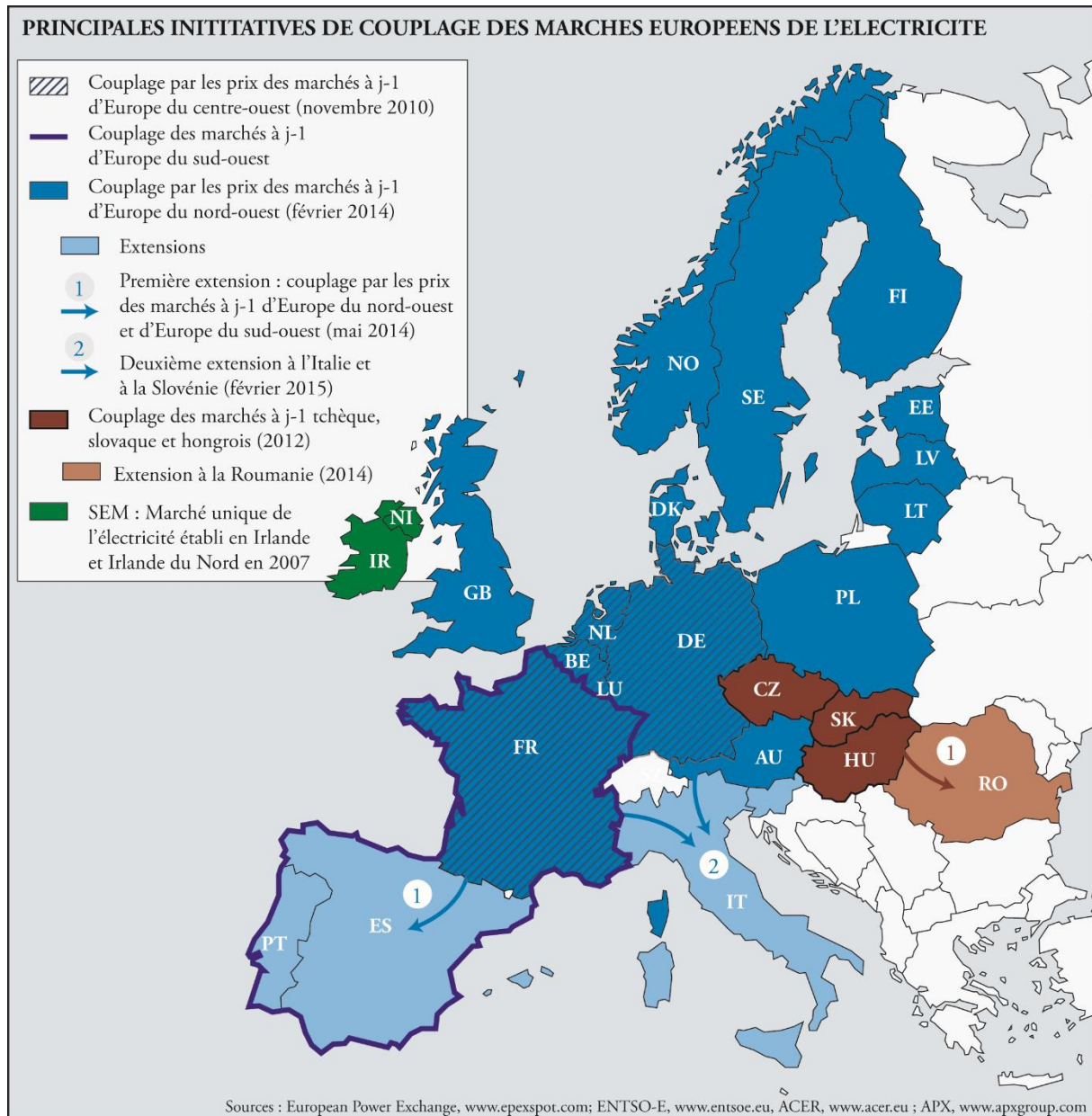


Figure 6 Principales initiatives de couplages des marchés européens de l'électricité

Enfin, le troisième découpage à l'échelon des marchés, les Initiatives régionales, concerne la régulation. Les Initiatives régionales ont été créées en 2006, à la demande de la Commission, pour être les premières briques de la construction d'un marché européen entièrement intégré à terme. Chaque « région » rassemble les régulateurs, les industriels et les États membres concernés ainsi que la Commission européenne et les autres parties concernées. L'objectif est un travail commun sur le développement et l'expérimentation de solutions destinées à améliorer les marchés de l'énergie, chaque Initiative ayant

ses propres objectifs correspondant à sa taille, sa situation géographique au sein de l'Union et les défis auxquels elle se trouve confrontée. Sept Initiatives régionales ont été initialement délimitées pour l'électricité et trois pour le gaz, auxquelles sont venues s'ajouter une huitième Initiative régionale électrique tandis que l'une des trois Initiatives régionales gazières a été étendue. Lorsque la Commission a évalué les résultats des Initiatives régionales en 2010²⁶, elle les a considérés comme généralement positifs, tout en proposant certaines améliorations, notamment un redécoupage en espaces plus homogènes (division de certaines Initiatives dans le cas du gaz et au contraire fusion dans le cas de l'électricité). Ces redéfinitions envisagées par la Commission sont intéressantes parce qu'elles impliquent que certains éléments prédisposent un espace à devenir une « région énergétique ». Un degré d'« homogénéité » serait ainsi l'un des critères requis pour que la coopération puisse fonctionner. La Commission notait également dans son évaluation que la définition de plusieurs « régions » à l'intérieur de l'UE conduisait celles-ci à adopter des approches intégrées à leur échelle mais différentes les unes des autres. Ce qui est contraire à son objectif de long terme d'obtenir un marché intégré à l'échelle européenne²⁷. En 2015, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie qui en avait la charge, a mis fin aux Initiatives régionales pour l'électricité, considérant qu'elles avaient atteint leur objectif. Elle a prolongé celles pour le gaz tout en les chargeant de la mise en œuvre des codes de réseau communs et de l'intégration des marchés, deux responsabilités d'intégrations qui dans le cas de l'électricité échoient aux gestionnaires de réseau.

Ces découpages économiques et réglementaires sont, comme les découpages techniques évoqués précédemment, des découpages empiriques issus de considérations pratiques, à l'inverse de la volonté d'intégration à une échelle européenne portée par la Commission qui est issue d'un positionnement *a priori* et plus conceptuel. Il existe également des découpages politiques alternatifs à l'échelle de référence européenne, qui sont portés par les Etats membres.

2.3 A l'échelon politique, des groupes étatiques de coopération régionale, le Pentilateral Forum et le groupe de Visegrad

A l'échelon politique, des initiatives *bottom up* émanant de groupes d'Etats membres ont mené à la constitution d'espaces d'échange et de concertation politique à échelle régionale. On analyse ici deux exemples relevant de cette dynamique, le groupe de Visegrad et le Pentilateral Energy Forum. Dans les deux cas, ces structures ont pour but de permettre une coopération, mais aussi des prises de positions et des actions communes dans le domaine énergétique à échelle régionale.

Le groupe de Visegrad qui rassemble la Pologne, la République tchèque, la Slovaquie et la Hongrie, n'est pas initialement tourné vers le domaine énergétique. Constitué en 1991, il était à l'origine une coopération des trois, puis quatre²⁸ États de la région, visant à préparer une adhésion à l'Union européenne, qu'ils ont effectivement rejointe en 2004. Après leur adhésion à l'UE, les pays membres du groupe ont poursuivi leur coopération en l'orientant vers d'autres thèmes, dont l'énergie. En 2010, après avoir subi d'importantes coupures de gaz liées aux différends successifs russo-ukrainiens de 2006, 2008 et 2009, le groupe de Visegrad, fait de celle-ci l'une de ses priorités²⁹. Parmi les moyens d'action évoqués figurent notamment la croissance des interconnexions gazières permettant d'accroître les

²⁶ Commission européenne, 2010, Communication to the European Parliament and the Council on the future Role of Regional Initiatives COM/2010/0721 final.

²⁷ *Ibid.* P3.

²⁸ Après la partition de la Tchécoslovaquie.

²⁹ Declaration issued after the Summit of V4 Prime Ministers and Regional Energy Security Summit, 24 janvier 2010, Budapest

solidarités entre États lors de ruptures d’approvisionnement. Cette coopération débouche notamment sur des prises de positions communes des ministres de l’énergie en 2011 et 2015. Elles concernent respectivement la coopération régionale gazière et électrique³⁰, et le transit du gaz russe à travers l’Ukraine³¹. Le groupe de Visegrad défend alors un positionnement énergétique commun d’Etats préoccupés notamment par leur sécurité d’approvisionnement.

Une autre initiative régionale d’origine étatique, a été lancée en 2005 par les ministres de l’énergie de l’Allemagne, de la Belgique, de la France, des Pays-Bas et du Luxembourg. Il s’agit du Forum Pentalatéral de l’énergie, dont le but initial était de promouvoir la collaboration dans le domaine des échanges transfrontaliers d’électricité entre ces quatre pays, afin d’accroître la sécurité d’approvisionnement et l’intégration du marché³². Ce groupe régional s’est étendu aux sujets gaziers en 2006 avec la création dans le même cadre et avec les mêmes objectifs d’une Plate-forme Gaz. L’Autriche a rejoint le Forum en 2011 à sa demande, de même que la Suisse en tant qu’observateur. En revanche, le Royaume-Uni aurait cherché pendant plusieurs années à obtenir une entrée qu’il se serait vu refuser en raison d’une opposition française ou allemande³³. La volonté affichée par ses pays membres de faire de ce groupe régional une simple étape vers l’intégration globale d’un grand marché européen rencontre donc des limites politiques et son ouverture à d’autres membres est sélective dans les faits. En 2013 et 2015, le Forum a ouvert son champ d’action y incluant notamment les thématiques de la gouvernance et de la flexibilité, ainsi que l’impact des mécanismes de capacité ou de soutien aux renouvelables, de stockage, de scénario de demande et de génération ou encore de conception du marché³⁴. Le Forum a servi de modèle à la constitution d’autres groupes régionaux rassemblant plusieurs États membres de l’UE autour d’un projet ou d’une thématique commune. C’est le cas du North Seas Countries’ Offshore Grid Initiative (NSCOGI), initiative rassemblant les pays riverains de la mer du Nord et de la Manche autour de la création d’un réseau de transport d’électricité offshore reliant les centres de production éoliens futurs ou existants aux réseaux terrestres.

Si ces groupes d’Etats membres n’affichent pas de positionnement contre les velléités d’intégration à une échelle européenne de la Commission, ils créent de facto des échelles de référence et des arènes de décision alternatives, parfois excluant pour d’autres Etats membres de l’UE.

2.4 Conclusions sur la multiplicité des découpages infra européens

Cette multiplicité des découpages infra européens (on en propose un récapitulatif dans le tableau 1), parfois initiés par la Commission européenne elle-même, d’un espace que les institutions européennes ont pourtant pour objectif d’intégrer à une maille européenne, pose un certain nombre de questions.

TABLEAU 1 RECAPITULATIF DES DIVISIONS REGIONALES ENERGETIQUES INFRA EUROPEENNES		
Division régionale	Echelon de l’intégration	Acteur principal lié

³⁰ [Declaration of V4 Energy Ministers](#), 25 janvier 2011, Bratislava

³¹ [Joint Declaration of Visegrad Group Ministers on Gas Transit through Ukraine](#), 17 septembre 2015, Ostrava

³² Site officiel du SPF Economie, P.M.E., Classes moyennes et Energie : <http://economie.fgov.be>

³³ Entretien OFGEM, 20/06/2013, Londres

³⁴ Déclaration politique, signée en marge du Conseil Energie du 7 juin 2013 par les ministres de l’énergie du Forum Pentalatéral de l’Energie, Luxembourg

Déclaration politique du 8 juin 2015 des ministres de l’énergie du Forum Pentalatéral de l’énergie portant sur un nouveau programme d’action, Luxembourg

Plans d'investissement régionaux dans les réseaux de transport d'énergie	Infrastructures	ENTSO-E et ENTSO-G (gestionnaires de réseaux)
Corridors prioritaires (Projets d'intérêt commun)	Infrastructures	Commission européenne
Initiatives régionales	Normes et régulation	Agence de coopération des régulateurs européens de l'énergie
Bidding zones (électricité) et points d'entrée/sortie (gaz)	Marché	Commission européenne / ENTSO-E et ENTSO-G
Couplage des marchés	Marché	Bourses de l'électricité/du gaz
Coopération régionale politique	Politique	États

La première concerne les enjeux de pouvoir liés à la dynamique d'intégration régionale à l'échelle européenne. Si les institutions européennes ont un intérêt évident à ce que la maille européenne devienne l'échelle de référence pour l'énergie en Europe, ce n'est pas le cas de tous les autres acteurs. L'énergie reste une compétence partagée dont les Etats peuvent se montrer relativement jaloux, parce que le tarif de l'électricité, du gaz et du pétrole est un enjeu social et électoral important, parce que la compétitivité économique est aussi une question énergétique, parce que la sécurité d'approvisionnement est un enjeu de souveraineté majeur. Interrogés entre 2013 et 2016, plusieurs régulateurs et gestionnaires de réseaux d'électricité (en France et au Royaume-Uni notamment mais c'est également le cas en Allemagne) ont fait état d'une reprise en main par leurs gouvernements nationaux de certains aspects de la politique d'intégration (Palle, 2017). La stratégie des Etats semble alors être d'éviter la confrontation directe entre échelle nationale et échelle européenne et de jouer, comme dans le cas du groupe de Visegrad et du Forum pentalatéral, la carte de ces échelles macro régionales intermédiaires qui échappent plus volontiers au « radar » de la Commission, à la fois parce qu'il lui est plus difficile de s'opposer à certaines des dynamiques de ces processus d'intégration intermédiaire qu'elle valorise par ailleurs et parce « qu'elle ne peut pas être partout »³⁵. « Changement de pouvoir, changement de maillage » écrivait Claude Raffestin, « la dimension d'une maille n'est jamais, ou rarement aléatoire. Elle cristallise tout un ensemble de facteurs dont les uns sont physiques et les autres humains : économiques, politiques, sociaux ou culturels » (Raffestin, Brunet, Kobler, 1980, p. 140; 154).

La deuxième question que l'on peut poser face à cette multiplicité de découpages est celle de l'optimalité, dont on a vu qu'elle était largement mise en avant dans le discours des institutions européennes sur l'intégration énergétique à la maille de l'UE. Il est intéressant de voir que la raison affichée de l'existence de certains de ces découpages, qui ont parfois lieu sur demande de la Commission (bidding zones) ou directement de son fait (corridors prioritaires), est la bonne gestion des infrastructures et du marché. De même, lors de l'arrêt des initiatives régionales pour l'électricité en 2015, le président de l'ACER fait mention de l'intégration d'une dimension régionale (pour elle-même et non comme point d'étape) au design du marché de l'énergie européen. La définition des critères de délimitation de ces sous-régions (notamment dans le cas des bidding zones) fait alors émerger, autour de questions souvent

³⁵ Entretien OFGEM, 20/06/2013, Londres

techniques, les premiers vrais débats et recherches sur l'extension géographique optimale d'un espace énergétique intégré à différents échelons (infrastructures, régulations etc.).

La mise en place de ces échelles de référence alternatives à la maille européenne ne se fait donc pas par opposition directe à la politique menée par la Commission d'une intégration à échelle européenne. Les différents acteurs proposant ces échelles (et la Commission elle-même dans certains des cas évoqués) se fondent principalement sur une rationalité « technique » et empirique de découpages censés assurer une gestion fluide des échanges énergétiques intra européens. Ce constat remet alors en cause l'optimalité supposée de la maille européenne.

3. Conceptualiser la découpe, enjeux de pouvoirs et représentations des modèles spatiaux de l'énergie

La Commission européenne appuie la justification d'un découpage de l'espace énergétique européen pensé à la maille de l'UE sur une optimalité sous-entendue. Les autres mailles de référence et les autres découpages proposés, soit par d'autres acteurs, soit paradoxalement par la Commission elle-même, remettent en question cette justification en re réclamant également d'une optimalité empirique. On cherche dans cette dernière partie à analyser les représentations de l'optimalité énergétique qui sous-tendent les découpages proposés en revenant aux deux dynamiques fondamentales du projet de politique énergétique commune évoquées dans la première partie : la mise en politique de la transition énergétique et celle de l'intégration européenne. On se propose de le faire selon deux axes, le premier pose la question de la conceptualisation du modèle spatial de la transition énergétique européenne et des échelles concurrentes (ou non) à laquelle ce dernier est pensé. Le second propose d'utiliser la parallèle entre intégration énergétique et intégration monétaire pour interroger les cadres de l'optimalité d'une intégration énergétique à échelle européenne.

3.1 Découpages et transition énergétique, modèles de transition et enjeux de pouvoir

Quel est le modèle spatial de la transition énergétique européenne ? Plusieurs travaux récents sur la transition énergétique européenne appellent à aborder celle-ci sous l'angle spatial (Coenen et al., 2012; Labussiere, Nadaï, 2018). Cela implique plusieurs questionnements : Le premier s'articule autour de la centralisation ou de la décentralisation de la production d'énergie. Les unités de production classiques au charbon, au gaz ou nucléaires ont construit une certaine géographie de la production d'énergie, et au-delà des réseaux de transport et de distribution, que le modèle d'énergies renouvelables décentralisées vient parfois remettre en question. Ce questionnement autour de la production a son miroir sur le plan du transport et de la distribution et notamment de la mise en réseau ou hors réseau (Coutard, Rutherford, 2013) des espaces approvisionnés.

Ces questionnements amènent à plusieurs modèles spatiaux possibles, construits à partir des résultats d'entretiens au Centre de recherche commun de l'Union européenne³⁶ et de six mois d'observation participante menée au sein de l'European Network of Transmission System Operators for Electricity (ENTSO-E) en 2014. On propose ci-dessous une schématisation de ces modèles qui n'a pas pour but de proposer une méthodologie de modélisation spatiale de la transition énergétique européenne mais de faciliter la lecture et la compréhension. Le modèle spatial initial que viennent modifier les dynamiques d'intégration analysées est un modèle national (Figure 7). Lui répond un modèle

³⁶ Entretien, 21/05/2013, Joint Research Center - Institute of Energy and Transports, Security of Supply Unit, Petten (Pays-Bas).

« extrême » européen, pensé selon les mêmes logiques de centralisation des sources de production et d'intégration des réseaux et des normes mais à la maille européenne (Figure 8).

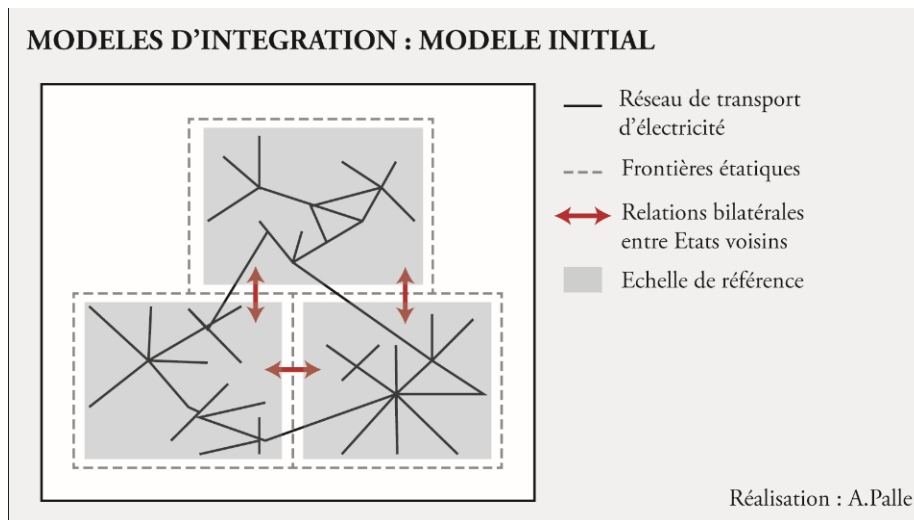


Figure 7 Modèles d'intégration : modèle initial

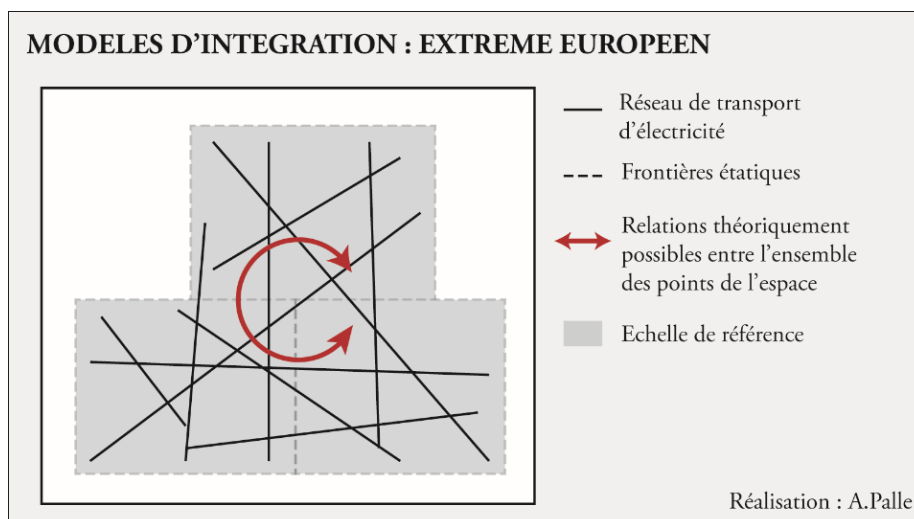


Figure 8 Modèle d'intégration : extrême européen

A cet extrême européen, s'oppose un autre modèle spatial porté principalement par des acteurs non institutionnels et non gouvernementaux ((Palle, 2016), qui envisage une prédominance d'espace de production et de consommation locaux, intégrés à une maille infra-nationale (Figure 9). Ils génèrent dans certains cas des dynamique de réappropriation par des acteurs locaux de l'espace et de la production de la ressource énergétique (Aubin, Dartiguepeyrou, Lemoult, 2018).

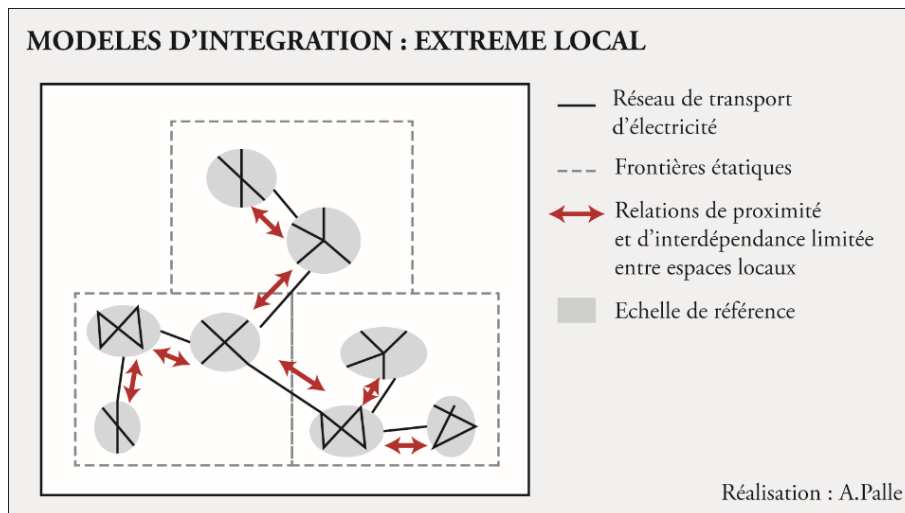


Figure 9 Modèles d'intégration : extrême local

Ces deux modèles extrêmes, européen et local, se développent simultanément dans les faits. Ils peuvent s'opposer frontalement, notamment lors de la mise en place de grandes infrastructures de transport ou de production d'énergie renouvelable pensées à une échelle européenne qui génèrent parfois des oppositions locales. Elles proviennent souvent d'acteurs locaux qui ne sont pas opposés à l'idée de transition mais pour lesquels l'incarnation spatiale et politique de cette transition est portée par un modèle plus local (Durand et al., 2018). On observe alors la mise en place d'un modèle hybride, qui comporte des caractéristiques du modèle intégré à l'échelle européenne (grands réseaux de transport intégrés, normes pensées à la maille européenne, infrastructures de production renouvelable centralisées de type parc éolien) mais aussi du modèle local (production individuelle décentralisée de type panneau solaire ou batterie individuelle, apparition d'espaces locaux hors réseau) (Figure 10).

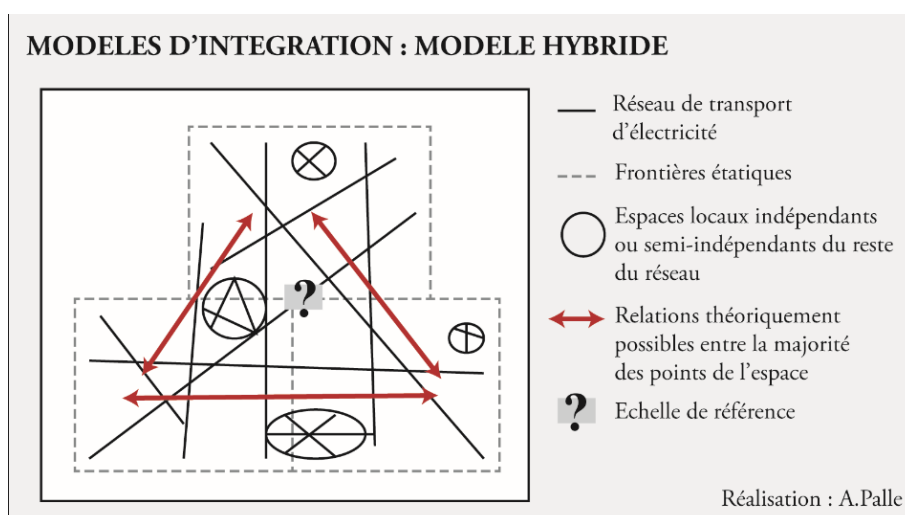


Figure 10 Modèles d'intégration : modèle hybride

La coexistence de ces modèles spatiaux de la transition énergétique et des découpages qu'ils impliquent pose alors une double question politique et de gouvernance. Sur le plan de la gouvernance, il s'agit notamment de savoir quels sont l'échelle spatiale et le niveau administratif les plus appropriés techniquement et les plus légitimes politiquement (les deux n'allant pas toujours de pair) pour mener

cette dynamique de transition, tout en assurant la sécurité d'approvisionnement. Sur le plan politique, c'est la question de la maille de référence qui se pose. Elle se pose en termes de pouvoir des acteurs, alors même que se superposent sur un même espace plusieurs autorités administratives ou de gestion dont on a vu que les intérêts n'étaient pas toujours alignés. On se trouve ici dans un cas de « néomédiévalisme » tel que le conceptualise Andrew Gamble (Gamble, 2007) dans ses travaux sur la redéfinition des logiques de souverainetés par le processus de construction européen. Cette question de l'échelle de référence se pose également en termes de référentiel pour la territorialisation de la transition énergétique. Changer l'échelle de référence énergétique c'est changer une part de la territorialité (on ancre ici la notion de territorialité dans les jeux de pouvoir et de création d'identité réciproque qu'elle entretient avec des groupes sociaux (Sack 1986; Raffestin, Brunet, et Kobler 1980; Di Méo 2001; Debarbieux et Vanier 2002; Vanier et al. 2009 ; Raffestin 2012)). Par exemple, si vous êtes propriétaire de votre panneau solaire et que vous produisez vous-même votre propre énergie votre intégration territoriale sur le plan énergétique, votre relation avec votre municipalité, l'Etat, votre fournisseur d'accès au réseau etc. est très différente de celle que vous pourriez avoir avec ces acteurs lorsqu'un fournisseur d'électricité national unique assure votre approvisionnement. Votre interaction avec votre voisinage et la représentation d'une territorialité commune est différente également si vous vous trouvez dans une coopérative qui assure la gestion de l'approvisionnement de façon locale et collective ou si vous êtes intégré à un réseau national et que votre consommation n'a pas de réel impact perçu sur les autres consommateurs connectés au réseau avec lesquels vous n'interagissez pas.

3.2 Derrière la notion d'optimalité, leçons de maillage héritées de l'intégration monétaire

Loin de la vision lisse d'une Union de l'énergie monolithique qui réussirait à imposer les processus de transition et d'intégration énergétiques européens à la seule échelle européenne, l'espace énergétique européen est donc traversé par une multiplicité de découpages à différentes échelles qui sont portés par une pluralité d'acteurs. Ces découpages s'adosent à plusieurs modèles d'espace européen qui remettent *de facto* en question le discours, porté par la Commission, sur la justification par l'optimalité d'une maille européenne de référence sur le plan énergétique. Ce discours ouvre en revanche d'intéressantes pistes de réflexion sur la notion d'optimalité pour un espace énergétique qui peuvent être éclairées par une mise en parallèle avec l'intégration monétaire.

Un premier point concerne la théorisation de la notion d'espace optimal. On a vu que, si des découpages de l'espace énergétique existent à d'autres échelles que la maille européenne promue par la Commission, ils sont peu institutionnalisés et ne constituent pas des objectifs politiques. La recherche et la définition de critères pour la constitution d'un espace énergétique optimal ainsi que le choix de son échelle ne semblent pas avoir pour l'instant fait l'objet d'une réflexion théorique approfondie car le choix de l'échelle européenne est présenté comme allant de soi. Cela est plutôt surprenant si l'on compare le secteur énergétique au secteur monétaire. De nombreux travaux d'économistes se sont interrogés, dans la lignée de Robert Mundell (Mundell, 1961), dès les années 1960, sur l'existence et les critères de définition d'une « zone monétaire optimale ». La création de l'euro, analysée comme le cas pratique de la mise en place d'une possible zone monétaire optimale, et les interrogations qu'elle a suscitées (taille de la zone euro, critères d'entrée, échelle de gestion de la politique monétaire etc.) ont suscité de nombreux débats qui ont approfondi les travaux déjà entrepris. La crise des subprimes puis des dettes souveraines européenne, amorcée en 2007, est également venue alimenter ces débats lorsqu'ont été envisagés une possible sortie de la Grèce de la zone euro, et un éclatement de celle-ci. Si la recherche en économie monétaire est allée très loin dans la réflexion sur l'existence de zones monétaires optimales, il n'existe pas de débat similaire sur l'existence possible et la définition d'une zone énergétique optimale ou sur la taille optimale d'un marché de l'énergie intégré. A la différence de l'union monétaire construite

a posteriori comme application de travaux de recherche théoriques, l'Union de l'énergie semble être construite a priori sans s'appuyer sur un fondement théorique. On a ainsi vu que les réflexions techniques sur les critères d'optimalité des découpages étaient (dans le cas de *bidding zones* notamment) portées par d'autres acteurs que la Commission et faisaient l'objet d'évolution.

Le second point concerne l'échelle et le découpage de cet espace optimal, envisagé d'emblée à l'échelle européenne par les institutions de l'UE, alors que l'intégration monétaire ne concerne pas l'intégralité de l'Union mais un nombre restreint de pays membres. A aucun moment dans son discours politique sur l'Union de l'énergie la Commission européenne, qui se pose en acteur leader de cette dynamique, n'envisage explicitement d'objectif d'intégration à une échelle inférieure à celle de l'Union européenne. Elle n'envisage pas non plus d'intégration à plusieurs vitesses, fondées sur un choix de la part des pays membres ou des critères d'éligibilité, comme cela a été fait pour la création de la zone euro.

La comparaison entre la politique monétaire et la politique énergétique de l'UE n'est évidemment pas parfaite et le parallèle présente bien des limites. Il permet cependant de remettre en question un certain nombre d'évidences présentées par la Commission européenne relatives à l'optimalité du découpage européen qu'elle cherche à imposer.

Conclusion

Le découpage de l'espace énergétique européen est donc loin de se résumer à la mise en place d'une Union de l'énergie à la maille européenne, qui aurait pour objectif de mettre en œuvre la compétitivité, la sécurité et la durabilité de l'approvisionnement des Etats membres à travers les processus d'intégration européenne et de transition énergétique. D'autres logiques de découpages entrent en jeu dans le cadre de ces deux processus, elles impliquent une refonte de la souveraineté énergétique des Etats membres et de l'articulation de la gouvernance du secteur énergétique européen entre ces échelles et ces acteurs multiples. On retrouve ici dans une certaine mesure le paradigme de l'articulation global/local (Swyngedouw, 2004) mais transposé à l'échelle européenne.

La question se pose du rôle des acteurs intermédiaires (gestionnaires de réseaux, régulateurs, ONG, parfois gouvernements) qui génèrent des découpages autres que celui pensé par la Commission à la maille européenne, à différentes échelles. Ces échelles peuvent être le reflet d'enjeux techniques (congestion et intégration technique des réseaux de transport) ou économique (délimitation des marchés) et se présentent alors comme des mailles de référence empiriquement optimale pour assurer la gestion d'un secteur énergétique en cours d'intégration. Elles peuvent aussi relever d'un positionnement politique venant par exemple de groupes d'Etats membres ayant des orientations propres et souhaitant conserver leur souveraineté énergétique, ou revendication d'un primat du local par des acteurs agissant à cette échelle.

Le positionnement de la Commission dans ce contexte demeure étonnement ambigu. Porteuse de la prédominance de la maille européenne dont elle affirme une optimalité *a priori*, elle est cependant à l'origine ou partenaire d'un certain nombre de ces découpages intermédiaires infra-européens.

Le rôle joué par ces découpages alternatifs vient ainsi remettre en question l'unicité de la maille européenne comme échelle de référence pour l'énergie en UE. Le caractère d'optimalité de cette maille pour la mise en œuvre des processus d'intégration régionale et de transition énergétique qui sont le support des trois piliers de la politique énergétique commune de l'Union est lui aussi remis en question. Cette situation appelle alors une réflexion de la part de la recherche sur la notion d'espace énergétique optimal. Si les analyses menées par l'économie à partir des années 1960 et au-delà ont alimenté conceptuellement la constitution de l'espace monétaire, dont on note qu'il n'a pas été conçu d'emblée à une échelle européenne, il n'existe pas de corpus similaire pour l'énergie qui puisse nourrir

les choix de découpages spatiaux dans le domaine énergétique. A l'heure où intégration et transition énergétique viennent modifier les équilibres territoriaux européens et où les travaux récents dans ce domaine appellent à une approche spatiale de ce processus (Coenen et al., 2012; Labussière, Nadaï, 2015) ainsi qu'à une réflexion sur le renouvellement des rapports entre démocratie et territoire qu'elle implique (Barthélémy et al., 2007; Siddharth, Håvard, 2018; Zélem, Beslay, 2015), la déconstruction du caractère implicitement optimal de l'échelle européenne pour les découpages politiques, techniques ou de marché dans le domaine de l'énergie s'impose donc. Elle contribue, en mettant en évidence le caractère politiquement construit de cette optimalité du découpage européen, au champ de recherches en cours de construction sur les impacts, notamment territoriaux, de ce processus de transition (Bridge, Bouzarovski, Bradshaw, Eyre, 2013; Hansen, Coenen, 2015; Labussiere, Nadaï, 2018; Sovacool, 2014; Truffer, Murphy, Raven, 2015)

Bibliographie

- AGNEW, J., 1993, « Representing space: space, scale and culture in social science », in *Place/culture/representation*, London, Routledge, p. 251
- AUBIN, S., DARTIGUEPEYROU, C., LEMOULT, B., 2018, *Territoires en transition énergétique et sociétale: quel rôle pour les dynamiques collectives en Pays de la Loire?*, L'Harmattan.
- BARTHELEMY, C., BOUTET, A., DE CHEVEIGNE, S., LEMAIRE, X., RICHARD, A., ROSA, E., 2007, « "Environment, knowledge and democracy" », *Natures Sciences Sociétés*, vol. 15, n° 3, p. 302-306.
- BRIDGE, G., BOUZAROVSKI, S., BRADSHAW, M., EYRE, N., 2013, « Geographies of energy transition: Space, place and the low-carbon economy », *Energy Policy*, vol. 53, p. 331-340.
- COENEN, L., BENNEWORTH, P., TRUFFER, B., 2012, « Toward a spatial perspective on sustainability transitions », *Research Policy*, vol. 41, n° 6, p. 968-979.
- COUTARD, O., RUTHERFORD, J., 2013, « Vers l'essor de villes « post-réseaux » : infrastructures, innovation sociotechnique et transition urbaine en Europe », in J. Forest & A. Hamdouch (Éd.), *L'innovation face aux défis environnementaux de la ville contemporaine*,
- DEBARBIEUX, B., VANIER, M. (Éd.), 2002, *Ces territorialités qui se dessinent*, La Tour d'Aigues, France, éditions de l'Aube.
- DURAND, L., OIRY, A., PALLE, A., 2018, « La mise en politique de la transition énergétique : la durabilité à l'épreuve des conflits de temporalités », *Temporalités*, vol. 28, n° 28.
- GAMBLE, A., 2007, « Regional Blocs, World Order and the New Medievalism », in M. Telò (Éd.), *European Union and New Regionalism: Regional Actors and Global Governance in a Post-hegemonic Era*, Bodmin, Cornwall, Ashgate Publishing, Ltd.,
- HANSEN, T., COENEN, L., 2015, « The geography of sustainability transitions: Review, synthesis and reflections on an emergent research field », *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 17, p. 92-109.
- HOWITT, R., 1993, « "A world in a grain of sand": towards a reconceptualisation of geographical scale », *Australian Geographer*, vol. 24, n° 1, p. 33-44.

- KRAUSE, F., BOSSEL, H., MÜLLER-REISSMANN, K.-F., 1980, *Energie-Wende: Wachstum u. Wohlstand ohne Erdöl u. Uran: e. Alternativ-Bericht d. Öko-Inst., Freiburg*, Frankfurt am Main, S. Fischer.
- LABUSSIÈRE, O., NADAI, A., 2015, *L'énergie des sciences sociales*, Paris, Alliance Athena.
- LABUSSIÈRE, O., NADAI, A. (Éd.), 2018, *Energy Transitions: A Socio-technical Inquiry (Energy, Climate and the Environment)*, New York, NY, Palgrave Macmillan.
- LOCATELLI, C., 2013, « Les enjeux de sécurité dans la relation gazière UE-Russie », *Revue d'économie industrielle*, vol. 143, n° 3, p. 35-69.
- MARSTON, S. A., JONES III, J. P., WOODWARD, K., 2005, « Human geography without scale », *Transactions of the Institute of British Geographers*, vol. 30, n° 4, p. 416-432.
- MEO, G. D., 2001, *Géographie sociale et territoires*, Paris, Nathan Université.
- MILL, J. S., 1878, *Principles of political economy*, Amherst, N.Y., Etats-Unis d'Amérique, Prometheus Books (2004).
- MOORE, A., 2008, « Rethinking scale as a geographical category: from analysis to practice », *Progress in Human Geography*, En ligne : <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/0309132507087647>.
- MUNDELL, R., 1961, « A theory of optimum currency areas », *American Economic Review*, n° 51.
- OIRY, A., 2015, « Conflits et stratégies d'acceptabilité sociale autour des énergies marines renouvelables sur le littoral français », *[Vertigo] La revue électronique en sciences de l'environnement*, En ligne : <http://www.erudit.org/en/journals/vertigo/2015-v15-n3-vertigo02438/1035873ar/abstract/>.
- PALLE, A., 2016, *L'espace énergétique européen : quelle(s) intégration(s) régionale(s) : réseaux, normes, marchés, politiques, des intégrations à plusieurs échelles?*, thesis, Paris 1.
- PALLE, A., 2017, « Les flux électriques européens, de la mise en politique à la politisation ? », *Géocarrefour*, En ligne : <http://journals.openedition.org/geocarrefour/10229>.
- RAFFESTIN, C., 2012, « Space, Territory, and Territoriality » (S. A. Butler, Trad.), *Environment and Planning D: Society and Space*, vol. 30, n° 1, p. 121-141.
- RAFFESTIN, C., BRUNET, R., KOBLE, C., 1980, *Pour une géographie du pouvoir*, Paris, France, Librairies techniques.
- RICHARD, Y., 2010, « Les stratégies de Gazprom : un problème géopolitique ? », *Revue Géographique de l'Est*, vol. 50, n° 1-2.
- RILEY, A., 2018, *A Pipeline Too Far? EU Law Obstacles to Nordstream 2*, Rochester, NY, Social Science Research Network.
- SACK, R. D., 1986, *Human territoriality, its theory and history*, Cambridge.
- SIDDHARTH, S., HÅVARD, H., 2018, « Bridging socio-technical and justice aspects of sustainable energy transitions », *Applied Energy*, vol. 228, p. 624-632.

- SMITH, N., 1992, « Geography, Difference and the Politics of Scale », in J. Doherty, E. Graham, & M. Malek (Éd.), *Postmodernism and the Social Sciences*, London, Palgrave Macmillan UK, p. 57-79
- SOVACOO, B. K., 2014, « Diversity: Energy studies need social science », *Nature*, vol. 511, n° 7511, p. 529-530.
- TRUFFER, B., MURPHY, J. T., RAVEN, R., 2015, « The geography of sustainability transitions: Contours of an emerging theme », *Environmental Innovation and Societal Transitions*, vol. 17, p. 63-72.
- VANIER, M., DEBARBIEUX, B., TURCO, A., MELE, P., COLLECTIF, 2009, *Territoires, territorialité, territorialisation : Controverses et perspectives*, Rennes, PU Rennes.
- VIAL, C., 2010, « Energie », in *JurisClasseur Europe Traité, fasc. 1982*,
- WALRAS, L., 1875, « L'Etat et les chemins de fer », *Revue du Droit Public et de la Science Politique*, vol. 1897.
- ZELEM, M.-C., BESLAY, C., 2015, *Sociologie de l'énergie: gouvernance et pratiques sociales*, Paris, CNRS éditions.