

## Marché, sécurité, environnement : le cadrage imparfait de la politique énergétique de l'Union européenne<sup>1</sup>

Maya Jegen

**Résumé :** Cet article porte sur le projet européen de créer une politique énergétique commune visant la libéralisation des marchés, la lutte aux changements climatiques et la sécurité de l'approvisionnement. Nous montrons comment la Commission européenne a développé un cadrage cognitif et normatif (*frame*) qui lie la sécurité énergétique et les changements climatiques aux compétences de l'Union européenne en matière de marché intérieur et de concurrence. Ceci lui permet de justifier son intervention dans un domaine, l'énergie, longtemps considéré comme relevant des États membres. Ce cadrage a rencontré un certain succès sur le plan institutionnel et il est maintenant largement admis par les gouvernements nationaux. À partir d'une comparaison des cas allemand et polonais, il est toutefois démontré que son effectivité relève principalement de son caractère hétéroclite combinant le vocabulaire du libéralisme avec les préoccupations géopolitiques et environnementales. Cette stratégie a ses limites puisque l'hétérogénéité des interprétations met à jour les contradictions internes du cadre, ce qui fait obstacle à sa mise en œuvre. Il convient de s'interroger sur les conditions institutionnelles et structurelles qui expliquent l'échec ou la réussite des processus de cadrage.

Mots-clés : politique en matière d'énergie et de changement climatique; cadrage; Union européenne

Titre de l'article en anglais : Competition, security and climate change : European energy policy and the limits of framing

Abstract: Despite its lack of strong competences in this field, the European Commission has sought to develop a common energy policy. This article shows how the Commission has skilfully framed a common energy policy by linking the construction of the internal energy market to climate change and secure and stable supplies of energy, in order to legitimize its intervention in a policy field that was traditionally considered as a prerogative of the Member States. To some extent, this frame has been institutionalized

---

<sup>1</sup> Une première version de cet article a été présentée lors du 4<sup>e</sup> Congrès international des associations francophones de science politique, Bruxelles, 2011. Je souhaite remercier de leurs commentaires les deux organisatrices du panel, Amandine Crespy et Pauline Ravinet, ainsi que Frédéric Varone, de même que les évaluateurs et les rédacteurs de *Gouvernement et action publique*. Cette recherche a été appuyée par le Conseil de recherches en sciences humaines du Canada.

and resonates with Member States. The comparison of Germany and Poland illustrates that the effectiveness of this framing follows from its heterogeneous nature. Yet, the Commission's discursive strategy reaches institutional and material limits and reveals contradictions. We examine the institutional and structural conditions explaining the success or the failure of the framing.

Keywords: energy and climate policy; framing; European Union

Dans une allocution au *King's College* de Londres en 2011, le commissaire européen Günther Oettinger a rappelé la promesse faite par les États membres de l'Union européenne de réaliser le marché intérieur de l'énergie d'ici 2014. Il a toutefois ajouté qu'il jugeait les progrès actuels en la matière trop lents pour respecter cette échéance. Face à la croissance de la population mondiale et aux besoins en énergie qui en découlent, Oettinger met les Européens en garde contre les risques à la fois du nationalisme et de l'impérialisme énergétique. Évoquant « trois objectifs de la politique énergétique qui se renforcent mutuellement – la sécurité des approvisionnements, la compétitivité et la durabilité », il affirme que « nous ne pouvons pas avoir la sécurité énergétique sans un approvisionnement durable et des prix abordables » (Oettinger, 2011).

Ce type d'intervention, dont nous donnerons d'autres exemples *infra*, illustre bien la stratégie discursive employée par l'exécutif supranational lorsqu'il estime que les États membres ont perdu la volonté d'avancer (Jegen, Mérand, 2014). Si l'énergie est un thème récurrent à l'agenda politique européen, celui-ci a connu plusieurs variations. La Communauté européenne de l'énergie atomique (EURATOM), fondée par le traité de Rome (1957), devait initialement compléter les pouvoirs de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA), elle-même établie par le traité de Paris (1951). Au sortir de la crise de Suez, l'énergie nucléaire était alors perçue comme un palliatif au déclin des réserves de charbon. Dans les années 1970, l'accent est plutôt mis sur le pétrole, menant à la création de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). La diversification demeure à cette époque la principale préoccupation des États membres, ce qui explique notamment la prospection en mer du Nord ou l'ambitieux programme nucléaire français. Dans les années 1980, les enjeux énergétiques ont moins attiré l'attention politique et médiatique, ne serait-ce que par la chute des prix du brut. Ils regagnent toutefois de l'importance dès les années 1990. Depuis, la Commission européenne a démontré un dynamisme remarquable en matière d'énergie, d'abord en promouvant la libéralisation des marchés, puis en mettant l'accent sur les enjeux climatiques, la sécurité d'approvisionnement et la nécessité de politiques extérieures coordonnées. Ces activités ont abouti à l'inclusion de l'article 194 dans le traité de Lisbonne, qui définit pour la première fois une politique commune de l'énergie, dont il partage la compétence entre les États membres et l'Union européenne.

Dans cet article, nous avançons l'argument que, en raison de l'absence de pouvoirs explicites en matière d'énergie, la Commission a cadré son projet de politique énergétique commune en associant trois enjeux distincts sur lesquels elle avait une compétence inégale : le marché, les changements climatiques et la sécurité énergétique. Par ce cadrage, le développement d'une politique énergétique commune est devenu synonyme d'un secteur concurrentiel, durable et sécuritaire. Depuis le milieu des années

1990, ce cadrage original, qui marie les lexiques du libéralisme du marché, de la géopolitique et de l'environnement, a permis à la Commission d'intervenir dans un champ de compétence traditionnellement dévolu aux États membres. La question que nous posons dans cet article est de savoir si ce cadrage a réussi à transformer le champ de la politique énergétique au sein de l'Union européenne. À cette fin, nous analysons d'abord l'institutionnalisation d'un espace réglementaire conforme au contenu de ce cadre, puis nous comparons sa réception au sein de deux grands pays de l'Union européenne dont les situations énergétiques sont fortement contrastées, l'Allemagne et la Pologne.

L'analyse empirique qui suit démontre que, au niveau européen, les progrès les plus substantiels ont été accomplis dans les domaines qui se prêtent facilement à la libéralisation ou, pour reprendre l'expression célèbre de Fritz Scharpf (2000), à l'« intégration négative ». Ce fut le cas en matière de concurrence, de marché intérieur (libre circulation des biens, services, capitaux et personnes) et, dans une moindre mesure, de politique climatique. Alors que la concurrence est une compétence exclusive de l'Union européenne, où la Commission dispose d'un pouvoir quasi judiciaire, le marché intérieur et l'environnement sont des compétences partagées où la méthode communautaire s'applique et la Commission dispose d'une marge d'initiative importante. À l'inverse, la Commission s'est montrée incapable d'institutionnaliser une politique extérieure forte en matière de sécurité d'approvisionnement. La stratégie discursive dans ce domaine, qui appelle une politique plus volontariste à la fois dans la coordination des États membres de l'Union européenne et à l'égard des pays tiers, ne semble pas avoir abouti.

Concernant la mise en œuvre, nous montrons que si ce cadrage s'est progressivement intégré au discours des dirigeants nationaux, la réception demeure sélective. L'intégration de ce cadrage imparfait s'explique par son caractère « fourre-tout », hétéroclite, qui a permis aux acteurs nationaux de mettre l'accent sur les éléments spécifiques du cadrage qui concordaient avec leurs situations nationales (Chester, 2010). Notre analyse rejoint ainsi sur un cas différent celle de Nicolas Jabko (2006) qui insiste sur la réception différenciée par les parties intéressées des idées mobilisées par des entrepreneurs politiques.

## **Théorie et méthode**

L'explication que nous développons inclut trois éléments qui permettent d'évaluer la portée d'une stratégie discursive : le cadrage idéationnel de la Commission, la situation énergétique des États membres, et l'existence d'un espace réglementaire de l'Union européenne. La façon dont ces trois éléments se combinent, se renforcent ou s'affaiblissent entre eux détermine le degré de réussite de la Commission dans la réalisation de son agenda. Plus concrètement, nous soutenons que la stratégie discursive de la Commission, fondée sur la construction d'un cadre alliant libéralisme du marché, géopolitique et environnement, a été plus efficace lorsqu'elle pouvait s'appuyer sur une base institutionnelle et de puissants intérêts économiques. Alors que les intérêts économiques expliquent la réception sélective de différents éléments du cadrage au sein

Cet article est publié dans : Jegen, M. (2014). Marché, sécurité, environnement : le cadrage imparfait de la politique énergétique de l'Union européenne. *Gouvernement & action publique*, 3(2), 31–53. <http://dx.doi.org/10.3917/gap.142.0031>.

des États membres, les contraintes institutionnelles qui pèsent sur le processus décisionnel européen expliquent l'avantage relatif des termes évoquant le marché et l'environnement.

Cet argument se situe à la croisée de deux littératures. Premièrement, dans la lignée des études sur l'europanisation, notre objectif est d'explorer si et sous quelles conditions un organe comme la Commission européenne réussit à obtenir le soutien des États membres dans le développement de politiques communes par le truchement d'instruments cognitifs de persuasion, par opposition à la voie contraignante de l'acquis communautaire (Guigner, 2007). Deuxièmement, le terme « cadrage » est utilisé au sens large de répertoire stratégique d'idées proposé aux acteurs politiques comme prisme d'interprétation et d'action (Swidler, 1986 ; Benford, Snow, 2000 ; Jabko, 2006). Cette littérature insiste sur le fait que les idées ont plus de chance d'être effectives lorsqu'elles coïncident avec les institutions ou les intérêts (matériels) et, idéalement, les deux à la fois (voir aussi Hall, 1993 ; Surel, 2000).

C'est précisément cette interaction entre les éléments idéationnels, institutionnels et matériels dans le processus d'europanisation qui nous intéresse. Sans en reprendre toute la démarche, nous nous appuyons sur les auteurs qui distinguent, à des fins heuristiques, le rôle de ces éléments dans la mise à l'agenda, l'élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques. Cette perspective est utile puisqu'elle permet de découper l'analyse en fonction de trois paramètres : les acteurs qui défendent des intérêts souvent économiques ou perçus comme tels ; les idées véhiculées par des entrepreneurs et qui servent à cadrer un domaine de politiques publiques, voire à redéfinir les intérêts en jeu à travers un travail cognitif et normatif ; et les institutions qui canalisent les intérêts et encadrent l'expression d'idées nouvelles, mais peuvent éventuellement être modifiées par celles-ci. L'institutionnalisation, qui peut résulter ou non de la rencontre entre intérêts, idées et institutions, est ici définie comme la mise en place d'un espace réglementaire relativement contraignant au niveau européen.

Dans le cas à l'étude, nous formulons le triple postulat que : les nouvelles idées sont avancées par la Commission et certains acteurs politiques nationaux ; les principaux intérêts matériels en jeu sont ceux des entreprises du secteur énergétique ; et finalement les institutions qui définissent la marge de manœuvre des promoteurs d'une politique énergétique européenne sont celles des traités européens. Il s'agit évidemment d'une simplification de la réalité qui vise à rendre compte d'un secteur d'action publique à niveaux multiples où agissent des dizaines d'entreprises de tailles différentes, des bureaucraties nationales fragmentées et des acteurs politiques changeants. Néanmoins, notre analyse, qui intervient au moment du passage de la mise à l'agenda à la mise en œuvre d'une politique publique, ne séquence pas le rôle des idées, des intérêts et des institutions, ni ne préjuge du poids de leur influence respective (Hassenteufel, Smith, 2002 ; Palier, Surel, 2005).

Sur le plan méthodologique, nous procédons en deux temps. D'abord, nous retraçons le développement du discours de l'Union européenne, principalement celui de la Commission, afin de démontrer un cadrage systématique de la politique énergétique comme un triptyque liant sécurité des approvisionnements, réduction de la consommation et concurrence accrue. Afin d'évaluer l'institutionnalisation ou non d'un espace

réglementaire produit par ce cadrage, nous examinons la traduction de ce discours en actions concrètes au niveau européen. Ensuite, nous interprétons la réception de cette politique européenne au sein des États membres afin d'évaluer dans quelle mesure elle s'accompagne d'effets au niveau national, soit dans l'adaptation du discours, soit dans la transformation des politiques gouvernementales. Pour des raisons de temps et d'espace, notre comparaison se limite ici à deux États qui ont été choisis pour leur situation énergétique contrastée. Alors que l'Allemagne jouit d'une sécurité énergétique relative, d'un « mix énergétique » diversifié et d'un nombre important d'acteurs économiques, la Pologne est caractérisée par une dépendance énergétique significative à la Russie, une production locale basée essentiellement sur le charbon et un quasi-monopole de la distribution aux mains de sociétés d'État ou d'oligopoles. Membres des mêmes institutions, participant d'un discours européen commun mais soumis à des contraintes matérielles très différentes, ces deux pays se prêtent particulièrement bien à une comparaison qui vise à cerner le pouvoir des stratégies discursives.

Concernant les sources, l'analyse du discours repose en partie sur les documents officiels produits par la Commission européenne ainsi que les gouvernements allemand et polonais. Ce choix est justifié dans la mesure où ces documents reproduisent les idées véhiculées par les acteurs qui nous intéressent. Pour valider le contenu, sept entretiens ont également été conduits avec des acteurs bruxellois (Service européen pour l'action extérieure SEAE, DG Énergie, DG Climat, un groupe d'intérêt économique majeur et une ONG environnementale, deux « *think tanks* »). Afin d'interpréter la réception de ce cadrage cognitif et normatif au sein des États membres, un séjour de recherche et une dizaine d'entretiens ont été menés à Berlin et Varsovie en 2010 et en 2011 avec des décideurs politiques, des acteurs économiques du secteur énergétique et des experts de la politique énergétique de ces deux pays.

## **Un cadrage hétéroclite**

Suite à un après-guerre marqué par l'impératif de la reconstruction et de la modernisation, l'enjeu de l'approvisionnement domine les années de crise du pétrole, suivies d'un basculement vers les préoccupations de concurrence. Alors que le charbon et le nucléaire dominaient l'agenda énergétique aux premières heures de l'Union européenne, le pétrole devient l'enjeu principal des années 1970 et 1980. À partir des années 1990 cependant, l'attention des acteurs de la politique énergétique se déplace des enjeux purement pétroliers vers les enjeux de marché : la restructuration des marchés de l'énergie s'inscrit à l'agenda politique pour y rester. D'une part, des négociations sur la coopération internationale en matière d'énergie sont menées et débouchent successivement sur une déclaration de principe (1991), puis sur la *Charte européenne de l'Énergie* qui entre en vigueur en 1998. Ce traité juridiquement contraignant vise à encourager l'investissement et le commerce selon des normes communes, à assurer l'acheminement transfrontalier de l'énergie et à promouvoir l'efficacité énergétique. Il vise également l'intégration du secteur de l'énergie de l'ex-URSS aux marchés européens et mondiaux (Energy Charter Secretariat, 2004). L'intégration et la restructuration des marchés visent à générer la stabilité propice à l'investissement et, ultimement, à assurer la sécurité énergétique.

D'autre part, le projet d'employer le marché de l'énergie comme instrument de sécurité énergétique émerge dans le débat européen. Ce projet est marqué par des principes libéraux. Par exemple, le *Livre vert pour une politique énergétique de l'Union européenne* (1995) souligne que la mise en place des règles du marché – contrats et conditions d'investissement – favorise la sécurité énergétique (Commission européenne, 1995). Ce document et, encore davantage, le *Livre blanc sur une politique énergétique pour l'Union européenne* (Commission européenne, 1996), marquent une intégration progressive des dimensions environnementales et extérieures aux questions de politique énergétique.

Bien que l'environnement et la politique étrangère soient présents dans le discours des années 1990, c'est l'enjeu du marché qui domine la discussion. Non sans controverse, l'Union européenne adopte sa première directive concernant un marché intérieur de l'électricité en 1996 (Directive 96/92/CE). Elle donne un certain accès au réseau électrique à de tierces parties et met fin aux monopoles de propriété des centrales électriques et de construction des lignes électriques. Ainsi, les enjeux de politique énergétique commencent à se déplacer de la sphère nationale vers le niveau européen. Eising et Jabko (2001) soulignent que ce transfert « n'était pas prévisible au départ. Lorsque la Commission européenne a présenté un document de travail sur le *Marché intérieur de l'électricité* (MIE) en 1988, elle n'avait que la modeste ambition de favoriser la transparence des prix et un transit transfrontalier plus libre de l'électricité. En fait, la perspective d'une politique énergétique européenne apparaissait initialement trop utopiste au point d'omettre le secteur de l'électricité dans le *Livre blanc sur l'achèvement du Marché intérieur* de 1985 »<sup>2</sup>.

À la recherche d'une politique énergétique commune, la Commission poursuit la consolidation du marché intérieur de l'énergie dans les années 2000. Si la plupart des États membres ont mis en œuvre la première directive avant septembre 2000, la Commission demeure néanmoins insatisfaite des progrès réalisés en matière de libéralisation. Un deuxième ensemble de mesures est donc proposé afin de compléter le marché intérieur de l'électricité et du gaz (directive 2003/54/CE pour l'électricité et 2003/55/CE pour le gaz). Son objectif est de « renforcer des conditions favorables à une concurrence réelle et équitable, ainsi qu'à la mise en place d'un véritable marché unique »<sup>3</sup>.

En 2009, ces deux directives sont remplacées dans la foulée du troisième « paquet énergie » (directive 2009/72/CE pour l'électricité, directive 2009/73/CE pour le gaz). La Commission, encore une fois, révisé les règles, mais l'objectif demeure le même : l'achèvement d'un marché intérieur de l'énergie. *Grosso modo*, ces directives imposent de nouvelles exigences en ce qui concerne la dissociation de la production, du transport et de la distribution d'électricité, concèdent plus de pouvoir de surveillance et un devoir de coordination aux régulateurs nationaux et établissent l'Agence de coopération des

---

<sup>2</sup> Notre traduction.

<sup>3</sup> [[http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/internal\\_energy\\_market/127005\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/127005_fr.htm)] (consulté le 15 octobre 2012).

régulateurs de l'énergie (ACER)<sup>4</sup>. Depuis la première vague de libéralisation, la Commission tente ainsi de briser les monopoles nationaux et régionaux qui sont souvent des compagnies d'électricité verticalement intégrées, contrôlant les prix des marchés de gros et empêchant l'entrée de nouveaux acteurs sur le marché.

Les initiatives qui abordent la politique énergétique se multiplient dans les années 2000, comme en témoigne le nombre considérable de documents stratégiques publiés par la Commission : le Livre vert *Vers une stratégie de sécurité d'approvisionnement énergétique* (2000), le Livre vert *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable* (2006), et le Livre vert *Vers un réseau d'énergie européen sûr, durable et compétitif* (2008). Par ailleurs, trois volumes sur l'*Analyse stratégique de la politique énergétique* sont publiés en 2007, 2008 et 2009. Le dénominateur commun de ces documents est l'argument, explicite dans le *Livre vert* de 2000, selon lequel « l'Union européenne ne saurait s'émanciper de sa dépendance énergétique croissante sans une politique énergétique active » (Commission européenne, 2000, p. 2).

Finalement, la Commission propose en 2008 un « paquet énergie-climat », devant permettre d'atteindre la cible « 20-20-20 » d'ici 2020. Cette cible implique une réduction des émissions de CO<sub>2</sub> d'au moins 20% sous les niveaux de 1990, une augmentation de la part des énergies renouvelables à 20 % de la consommation énergétique totale de l'Union européenne et une augmentation de l'efficacité énergétique devant réduire la consommation projetée d'énergie primaire de 20 % au niveau européen. Le Conseil et le Parlement européen consentent à cette législation contraignante qui entre en vigueur en 2009<sup>5</sup>. En acceptant le « paquet énergie-climat », les États membres cautionnent les efforts de la Commission pour le développement d'une politique énergétique commune et reconnaissent un lien explicite entre politiques énergétiques et climatiques.

En ce début de XXI<sup>e</sup> siècle, la Commission est devenue de plus en plus insistante sur la nécessité d'une dimension extérieure à sa politique énergétique. Le *Livre vert* de 2000 fait notamment allusion aux enjeux géopolitiques du Moyen-Orient et « au manque de moyens de négociation et de pression » (Commission européenne, 2000, p. 28). Le document de 2006 réitère la nécessité de pallier cette lacune :

Les défis énergétiques qui se posent à l'Europe exigent une politique extérieure cohérente qui lui donne les moyens de jouer un rôle international plus efficace face aux problèmes qu'elle partage avec ses partenaires énergétiques dans le monde entier. Une politique extérieure cohérente est essentielle pour un approvisionnement énergétique durable, compétitif et sûr. Elle représenterait une rupture avec le passé et montrerait que les États membres sont déterminés à chercher des solutions communes aux problèmes communs (Commission européenne, 2006, p. 16).

Cet appel connaît un écho important lors des coupures d'alimentation en gaz de la Russie à l'Ukraine au début 2006. L'incident illustre la vulnérabilité de l'Europe en matière d'approvisionnement et d'infrastructures énergétiques. Autrement dit, la peur de pénuries

<sup>4</sup> [[http://europa.eu/legislation\\_summaries/energy/internal\\_energy\\_market/en0016\\_fr.htm](http://europa.eu/legislation_summaries/energy/internal_energy_market/en0016_fr.htm)] (consulté le 15 octobre 2012).

<sup>5</sup> [[http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/brief/eu/package_en.htm)] (consulté le 15 octobre 2012).

de gaz à travers le continent favorise l'intégration d'une dimension de politique extérieure au cadrage européen de politique énergétique.

Les trois lexiques que sont le marché concurrentiel, l'environnement et la géopolitique se matérialisent finalement dans le traité de Lisbonne de 2009 qui présente, pour une première fois, l'énergie comme une compétence partagée (comme l'environnement ou le marché intérieur), sur laquelle les États membres ne peuvent exercer leur prérogative si l'Union européenne l'a déjà fait. L'article 194 sur l'énergie se lit ainsi :

Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres : a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ; b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ; c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ; et d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques (...)

De telles mesures, ajoute l'article, ne devraient pas affecter le droit des États membres à déterminer les conditions d'exploitation de leurs ressources, leur choix entre les différentes sources d'énergie et la structure générale de leur approvisionnement énergétique.

Concurrentiel, durable et sécuritaire sont ainsi devenus les mots-clés du cadrage que la Commission s'est évertuée à bâtir en matière de politique énergétique au fil des années. Depuis le milieu des années 2000, ces termes sont utilisés dans presque tous les documents produits par la Commission, généralement dans le même paragraphe. Comme la plupart des textes officiels produits par la Commission, le discours d'Oettinger (2011) cité en introduction est structuré comme un triptyque. Les trois sections du texte écrit s'intitulent en effet « réduire notre consommation globale », « un marché intégré » et « dimension externe du marché de l'énergie et géopolitique ». Oettinger parle (nous soulignons) : « On estime souvent que *l'énergie renouvelable* est incompatible avec la *sécurité énergétique*. Au contraire, la diversification et l'ouverture de notre réseau à des ressources indigènes à faible coût doivent être mises en œuvre. Mais comme avec le pétrole et le gaz, celles-ci requièrent des réseaux interconnectés pour fonctionner efficacement et d'être produites là où c'est rentable économiquement. L'échelle minimale pour ce faire est un *marché* au niveau de l'Union européenne ».

Le projet mobilisateur de « Kyoto » et la crainte de « Moscou » ont certes été des facteurs facilitant le développement et la popularisation du cadrage (Convery, 2009). Cela dit, c'est surtout son caractère fourre-tout, puisant dans le vocabulaire du libéralisme économique, de la géopolitique et de l'environnement, qui lui a permis de rejoindre une audience aussi large qu'hétéroclite, des grandes entreprises énergétiques d'Europe occidentale cherchant à élargir leur marché aux États membres de l'Est exposés au voisin russe, en passant par le mouvement vert en Allemagne ou en Scandinavie (Natorski, Surrallès, 2008).

Ce cadrage a permis à la Commission de diffuser à l'échelle européenne un ensemble d'idées apparaissant comme cohérentes et inexorablement liées : dans ce quasi

syllogisme, les énergies durables sont nécessaires afin de réduire l'insécurité, mais la concurrence est une condition à la prise en charge du défi climatique (Wood, 2010, p. 318). Pourtant, en y regardant de plus près, les liens entre ces trois éléments ne sont pas si évidents et il n'est pas du tout certain que, pour reprendre l'expression d'Oettinger, ils « se renforcent mutuellement ». Par exemple, la création d'un marché plus concurrentiel devrait avoir pour effet de réduire les prix et donc d'augmenter la consommation au lieu de la réduire. En fait, selon la plupart des économistes, la durabilité ne peut être atteinte qu'en augmentant les prix, ce qui est l'inverse de l'objectif de concurrence visé par la Commission. De la même manière, la sécurité énergétique telle qu'elle est proposée passe par le développement d'énergies fossiles ou la signature de contrats avec des pays comme la Russie qui augmentent la production de ces ressources non renouvelables au lieu de la réduire. Quant au système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE ou EU ETS), il augmente le coût de la production énergétique dans les États qui, comme la Pologne, souffrent le plus d'insécurité d'approvisionnement. Ce ne sont que quelques illustrations des contradictions qui sous-tendent un ensemble d'idées pourtant présenté comme cohérent dans le cadrage de la Commission.

La comparaison avec d'autres marchés régionaux souligne la spécificité du discours européen. Par exemple, la rhétorique étatsunienne sur la sécurité énergétique porte exclusivement sur la sécurité d'approvisionnement, notamment du pétrole, et ne fait guère mention de concurrence ou de considérations environnementales. Au Canada, les allusions à la concurrence et à la sécurité sont à peu près absentes d'un discours qui porte essentiellement sur les retombées économiques et les conséquences environnementales des sables bitumineux (Jegen, 2011).

### **L'institutionnalisation du cadrage**

Dans quelle mesure la stratégie discursive de la Commission a-t-elle mené à la constitution d'un espace réglementaire doté d'une certaine effectivité ? Lorsque nous parlons de « la Commission », il s'agit évidemment d'une boîte noire qui réunit des technocrates, des diplomates et des politiques aux profils et aux intérêts institutionnels variés (Smith, Joana, 2002 ; Georgakakis, de Lasalle, 2007). Notre objectif dans cet article n'est pas de restituer les logiques organisationnelles et les luttes politiques qui façonnent la politique de la Commission. *In fine*, la position de l'exécutif bruxellois s'exprime d'une seule voix. Mais il faut être conscient que cette voix cache mal les contradictions et les oppositions qui traversent l'institution. Si la formulation de la politique énergétique est principalement sous la responsabilité de la DG Énergie et des ministres du Conseil « Transport, Télécommunication et Énergie », le cadrage alliant concurrence, développement durable et sécurité oblige ceux-ci à composer avec d'autres acteurs bruxellois dont les compétences sont évoquées : la DG Marché intérieur pour ce qui est des questions d'ouverture du marché ; la DG Environnement et la DG Climat pour ce qui est de la durabilité ; et le Service européen pour l'action extérieure s'agissant des relations avec les principaux pays fournisseurs comme la Russie et l'Algérie. À cette configuration d'acteurs s'ajoutent de puissantes associations industrielles comme Eurelectric et Eurogas. Longtemps dépourvu de pouvoirs explicites en matière d'énergie, la Commission s'est fondée sur des compétences indirectes afin de développer une

politique énergétique européenne. Les compétences exclusives dans le domaine de la concurrence et les pouvoirs partagés en matière de marché intérieur et d'environnement l'ont aidée à institutionnaliser son cadrage, au moins partiellement. Dans cette section, nous distinguons les enjeux de concurrence, de durabilité et de sécurité afin de mettre en lumière la façon dont la Commission s'est servie du cadrage pour encourager autant la coordination sur le plan européen que le processus d'européanisation sur le plan national.

### **La concurrence en matière énergétique**

Tel que mentionné *supra*, la Commission a commencé dès le milieu des années 1990 à adopter une série de directives afin de libéraliser les marchés du gaz et de l'électricité : elle a recours à la « concurrence » à titre de pouvoir juridique exclusif et utilise des compétences en matière de marché intérieur qui ont été largement renforcées par le programme du marché unique à la fin des années 1980 (Jabko, 2006). Graduelle, la transition d'une politique énergétique nationale vers un ensemble de règles européennes n'était pas acquise d'avance. Pour encourager le processus de libéralisation, la Commission a d'abord établi des structures informelles afin de susciter une discussion entre acteurs étatiques et non étatiques sur la création d'un marché intérieur de l'électricité et du gaz. Le *Forum de Florence* pour l'électricité fut ainsi créé en 1998 et, depuis, les participants s'y rencontrent une ou deux fois par an. De la même façon, le *Forum de Madrid* vit le jour en 1999 pour les enjeux associés au marché du gaz<sup>6</sup>. Initialement, ces forums visaient à promouvoir le dialogue entre la Commission, les acteurs nationaux et les joueurs sur le marché, mais aucun pouvoir de régulation ne leur était associé.

La création du *Conseil des régulateurs européens de l'énergie* (CEER) en 2000 fut le deuxième pas dans le processus d'institutionnalisation. Le CEER, produit des Forums de Florence et de Madrid, regroupe les régulateurs indépendants des États membres. Encore informel, il s'agit tout de même d'une forme plus institutionnalisée avec des rencontres régulières qui facilitent l'échange d'information. Comme l'ont souligné Thatcher et Coen (2008, p. 813), le CEER diminue « les problèmes d'action collective en réduisant la diversité et le nombre d'acteurs »<sup>7</sup>. Le processus est devenu formel trois ans plus tard avec la mise sur pied du *Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz* (ERGEG). La Commission a fait de l'ERGEG, composé des régulateurs nationaux de l'énergie, son principal organe consultatif. Le mandat du groupe est de faciliter la mise en œuvre des directives dans les États membres et de conseiller la Commission – à son initiative ou sur demande – dans leur élaboration. À ce titre, il a un devoir de consultation des différentes parties impliquées dans le processus de libéralisation. Par exemple, l'ERGEG a eu une influence dans l'élaboration du troisième « paquet énergie ». Secondé par la Commission, il a également lancé les initiatives régionales en 2006 afin d'accélérer l'achèvement du marché intérieur<sup>8</sup>.

<sup>6</sup> Les participants incluent la Commission européenne, les gouvernements des États membres, les régulateurs nationaux de l'énergie, les gestionnaires de réseau de transport (GRT), les compagnies d'électricité, les courtiers d'électricité, les bourses de l'électricité, les utilisateurs de réseau et des consommateurs.

<sup>7</sup> Notre traduction.

<sup>8</sup> [[http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER\\_HOME/EER\\_ABOUT/ERGEG](http://www.energy-regulators.eu/portal/page/portal/EER_HOME/EER_ABOUT/ERGEG)]

La plus récente étape du processus d'institutionnalisation en matière de marché intérieur de l'énergie a été la création de l'*Agence de coopération des régulateurs de l'énergie* (ACER). Érigée avec le troisième « paquet énergie » en 2009, l'agence est opérationnelle depuis mars 2011. Son objectif est similaire à celui du CEER et de l'ERGEG : améliorer le fonctionnement des marchés du gaz et de l'électricité en Europe. L'Agence coordonne les initiatives régionales et interrégionales qui encouragent l'intégration des marchés, surveille les travaux du Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (REGRT) et notamment les plans concernant le déploiement des réseaux européens. De façon générale, elle surveille le fonctionnement des marchés d'électricité et de gaz et les négoce énergétiques de gros<sup>9</sup>.

En résumé, se fondant sur ses compétences en matière de concurrence et de marché intérieur, la Commission a su mettre en place un espace réglementaire au niveau européen, allant d'une gouvernance informelle à l'édification de nouvelles institutions de coordination aux pouvoirs formels. La levée des entraves au commerce à la fin des années 1990 a été suivie de vigoureuses initiatives de régulation. Les forums furent érigés comme lieux d'échange, alors que l'ACER, plus puissante, centralise et officialise désormais le réseau de régulateurs nationaux, avec une indépendance croissante par rapport aux gouvernements des États membres. Parallèlement, la pression de la Commission a considérablement transformé les marchés nationaux. À titre d'exemple, les petits commerces ont le choix de leur fournisseur d'électricité ou de gaz depuis 2004, de même que théoriquement tous les consommateurs depuis 2007<sup>10</sup>. Notons toutefois que le manque d'interconnexions rend la perspective d'un véritable marché intérieur encore lointaine. L'Union européenne reconnaît la nécessité d'éliminer les barrières au commerce transfrontalier et d'améliorer les infrastructures de transport pour que l'énergie soit disponible là où elle est nécessaire.<sup>11</sup>

### **Le développement durable en matière énergétique**

L'Union européenne s'est invitée dans les négociations internationales sur le changement climatique. Comme organisation d'intégration économique régionale, elle a ratifié la *Convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques* (CCNUCC) et le *protocole de Kyoto*, au même titre que ses États membres. Schreurs, Selin et VanDeveer (2009) expliquent le leadership de l'Union européenne autant par une combinaison d'actions de la part des États membres « verts » – l'Allemagne, le Danemark, la Suède et la Grande-Bretagne – que par les initiatives d'organisations européennes. Les exemples de ce leadership sont notamment son « rôle majeur dans l'achèvement des négociations sur le protocole de Kyoto, particulièrement après le retrait américain »<sup>12</sup>, ou son rôle pionnier dans l'établissement en 2005 d'un système de plafonnement et d'échange d'émissions de CO<sub>2</sub> : le SCEQE.

---

(consulté le 21 février 2011).

<sup>9</sup> [[http://www.acer.europa.eu/The\\_agency/Pages/default.aspx](http://www.acer.europa.eu/The_agency/Pages/default.aspx)] (consulté le 16 octobre 2012).

<sup>10</sup> [[http://ec.europa.eu/energy/gas\\_electricity/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/energy/gas_electricity/index_en.htm)] (consulté le 5 mars 2011).

<sup>11</sup> *Ibid.*.

<sup>12</sup> Notre traduction.

Axé sur les mécanismes de marché<sup>13</sup>, le SCEQE est l'exemple le plus frappant de la façon dont l'aspect « durabilité » du cadrage de la politique énergétique a été institutionnalisé. Encore une fois, la mise en place d'une telle institution n'allait pas de soi. Selon Ziesing (2009), « l'embryon à la base du SCEQE est le résultat de deux échecs : premièrement, la Commission a échoué dans sa tentative d'imposer une taxe sur le carbone dans les années 1990. Deuxièmement, la Commission s'est battue sans succès contre l'inclusion du marché d'échange comme mécanisme de flexibilité au sein du protocole de Kyoto en 1997 »<sup>14</sup>. Alors que l'idée d'une taxe sur le carbone faisait face à une insurmontable opposition de la part des États membres et des industries, l'option d'un système d'échange s'est muée en opportunité pour la Commission : un avis juridique a indiqué que cette dernière pouvait ratifier le protocole de Kyoto au côté des États membres si elle se montrait capable de contribuer à l'atteinte des objectifs. Le SCEQE devint un élément-clé du plaidoyer de la Commission en faveur de ses compétences (Ziesing, 2009).

Le SCEQE s'appuie sur la directive 2003/87/CE. La phase pilote fut lancée en 2005 et le suivi de la phase II (2008-2012) coïncide avec la période d'engagement couverte par Kyoto. Les États membres décidèrent des conditions de l'échange et du volume d'émissions de CO<sub>2</sub> devant être échangé. Ils ont alloué ensuite, sur une base individuelle, des permis à leurs industries et leurs compagnies d'électricité. Sur la base de la directive 2009/29/CE, la phase III a permis d'améliorer et d'étendre le SCEQE (2013-2020). En particulier, la délivrance de quotas individuels est centralisée à l'échelle européenne et une mise aux enchères remplace le système d'allocation<sup>15</sup>. Mis à part ce système que nous considérons comme un pilier institutionnel de la composante durable de la politique énergétique, la création de la DG Climat en février 2010 est un autre élément important du processus d'institutionnalisation. La DG regroupe les services liés au changement climatique de la DG Environnement avec les services de la DG Relations extérieures et de la DG Entreprises et industrie.

En somme, parallèlement au processus d'institutionnalisation identifié pour l'aspect « concurrence » de la politique énergétique européenne, nous observons une institutionnalisation significative de l'idée de « durabilité » au sein d'un espace réglementaire européen. Contrairement au domaine de la concurrence, l'action pour le climat est une compétence partagée, tout comme celle du marché intérieur, mais plus récente et donc moins développée. Ici aussi, la stratégie discursive de la Commission s'est appuyée en grande partie sur le paradigme du marché pour justifier son action. Celle-ci a été renforcée par l'engagement d'un certain nombre d'États membres, tout comme par l'effet de verrouillage du système de négociations de l'Union européenne en matière de changement climatique. Par exemple, 30 pays – les 27 États membres, l'Islande, le Liechtenstein, et la Norvège – participent au SCEQE, qui couvre les

---

<sup>13</sup> Évidemment, il ne s'agit pas d'un marché parfait puisque, comme l'a fait remarquer un évaluateur, la quantité de permis négociables est fixée de manière politico-administrative. Néanmoins, selon Newell et Paterson (2010, p. 98-99), c'est une source de frustration permanente pour les défenseurs de l'action climatique au sein de l'Union européenne que toutes les actions climatiques doivent être justifiées en termes de l'objectif plus général de l'intégration du marché. Des mesures proposées qui affectent cet objectif ou qui remettent en cause la logique du marché sont rapidement écartées.

<sup>14</sup> Notre traduction.

<sup>15</sup> [[http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm)] (consulté le 16 octobre 2012).

émissions de CO<sub>2</sub> des centrales électriques, des installations de combustion, des raffineries de pétrole et des usines de fer et d'acier, de même que d'industries variées (ciment, verre, chaux, céramiques, briques, pâtes, papiers et carton). De plus, le système est étendu aux secteurs de la pétrochimie, de l'ammoniaque et de l'aluminium en 2013 et inclut l'industrie aérienne depuis 2012 (l'application aux vols des pays tiers a toutefois été suspendue)<sup>16</sup>. L'Union européenne semble également avoir réussi progressivement à diminuer l'opposition au projet de centralisation du système d'allocation des permis d'émissions.

### **La sécurité énergétique**

Jusqu'à un certain point, la sécurité des approvisionnements en énergie peut être assurée par la réalisation du marché intérieur : le développement d'interconnexions au sein de l'Europe permettrait à l'électricité et au gaz de transiter plus librement entre les États membres. Toutefois, il existe une importante dimension extérieure à l'enjeu sécuritaire, à laquelle la Commission est très sensible mais où l'institutionnalisation demeure faible. En principe, la Cour de justice de l'Union européenne (1977) a fait valoir que les compétences internes de l'Union européenne pourraient s'étendre aux relations extérieures. Le SEAE, qui existe depuis 2010, insiste sur l'importance d'une politique énergétique extérieure axée sur les consommateurs, les producteurs et les pays de transit. L'Union européenne a lancé plusieurs initiatives externes touchant à l'énergie telles que le dialogue avec le Maghreb et le Machrek en vertu du partenariat euro-méditerranéen à la fin des années 1990 ou encore la Politique européenne de voisinage (PEV) qui inclut une dimension énergétique. S'ajoutent à cela la recherche de partenariats internationaux avec des pays de l'ex-URSS, notamment des pourparlers avec la Russie (2000), une coopération autour de la Mer noire et la Mer Caspienne (2004), la Communauté de l'énergie de l'Europe du sud-est (2005), tout comme des ententes avec l'Ukraine (2005), ainsi que l'Azerbaïdjan et le Kazakhstan (2006) (Youngs, 2009). Notons aussi qu'un Réseau européen des correspondants de sécurité énergétique (NESCO) a été mis en place en 2007 afin de réunir à Bruxelles les parties prenantes du domaine de l'énergie et les États membres ; ce réseau est considéré comme un « nouvel outil pour renforcer la sécurité énergétique de l'Union européenne au plan externe »<sup>17</sup>.

Pourtant, malgré ces initiatives et des engagements de la part des représentants européens, ceux-ci demeurent faiblement institutionnalisés en raison de l'incapacité de la Commission à se baser sur des ressources ou des textes juridiquement contraignants. Ce domaine est tributaire d'une politique extérieure traditionnellement intergouvernementale, d'un acquis politique peu contraignant, et surtout du poids des relations bilatérales entre les États membres et certains pays fournisseurs, principalement la Russie. Comme Baumann et Simmerl (2011, p. 31) l'écrivent :

« ... de la PEV – où c'est inclus dans le plan d'actions spécifique – aux forums bilatéraux – par exemple, la conférence Union européenne-Chine sur l'énergie ou le dialogue Union européenne-OPEP – ces approches forment une stratégie morcelée, incapable de servir de fondement à une véritable Politique Énergétique

<sup>16</sup> [[http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/clima/policies/transport/aviation/index_en.htm)] (consulté le 16 octobre 2012).

<sup>17</sup> Notre traduction[[http://eeas.europa.eu/energy/network\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/energy/network_en.htm)] (consulté le 25 février 2011).

Extérieure Commune (PEEC). Une autre lacune fondamentale du processus est l'absence de liens entre ces initiatives et donc l'impossibilité d'utiliser à bon escient la synergie qui les anime. De fait, alors qu'elles sont en soi désirables, le problème de ces actions est qu'elles demeurent essentiellement *ad hoc* et sans autorité. Ce faisant, leur contribution à l'objectif stratégique d'augmenter la sécurité énergétique de l'Union européenne est bien limitée »<sup>18</sup>.

En fait, les intérêts économiques des États membres en matière de relations extérieures demeurent extrêmement hétérogènes : il y a peu de terrain d'entente entre les pays qui disposent de ressources énergétiques, de fournisseurs et d'alliés politiques différents. À titre d'exemple, trois pays – la Russie, la Norvège et l'Algérie – assurent à un taux de 84 % l'approvisionnement en gaz de l'Union européenne. Alors que le gaz algérien approvisionne les marchés français, espagnol et italien, les Russes fournissent surtout les marchés de l'Europe centrale (IEA, 2008, p. 62). L'hétérogénéité des intérêts s'ajoute au caractère récent des compétences de l'Union européenne en matière de politique énergétique et à la forte tradition intergouvernementale qui domine les relations extérieures. Conjointement, ces caractéristiques expliquent l'insuccès de la stratégie discursive de la Commission en matière de politique énergétique extérieure.

### **Le cadrage résonne-t-il auprès des décideurs ?**

Comme nous avons pu le voir, les acteurs bruxellois ont encouragé le développement d'une politique énergétique commune fondée sur la concurrence, la durabilité et la sécurité. Certaines de ces idées se sont muées en institutions formelles et contraignantes : c'est le cas en ce qui concerne le marché intérieur et l'aspect environnemental et durable (notamment le changement climatique), mais moins lorsqu'il est question de politique extérieure commune en matière d'énergie. Nous avons soutenu que le caractère fourre-tout du cadrage de la Commission, alliant libéralisme économique, géopolitique et environnement, était l'une des conditions de son succès. Cependant, nous avons également suggéré que les règles préétablies au sein de l'Union européenne expliquaient son impact différencié. En particulier, nous avons montré que l'institutionnalisation plus forte des dimensions « concurrence » et « climat » correspondait au modèle libéral qui sous-tend l'action de la Commission européenne depuis les années 1980, validant les intuitions de Scharpf (2000) sur la facilité relative avec laquelle l'intégration négative procède par rapport à l'intégration positive<sup>19</sup>.

Dans cette section, nous nous penchons sur la réception de la stratégie discursive de la Commission par les États membres. En nous inspirant de la notion de cadrage dans la théorie des mouvements sociaux, nous définissons la « résonance » comme étant l'efficacité narrative d'un cadre auprès de récepteurs dotés de leurs propres intérêts et de leur propre culture, celle-ci les aidant à interpréter ce système de sens (Benford, Snow, 2000). La résonance d'un cadre dépend principalement de deux facteurs : d'une part, la

---

<sup>18</sup> Notre traduction.

<sup>19</sup> Plusieurs études ont démontré que l'intégration négative n'avait pas eu les effets anticipés par Scharpf en matière de déréglementation (voir Young, 2006). L'argument ici ne porte toutefois pas sur la mise en œuvre de mesures liées à l'intégration négative mais sur la plus grande facilité à formuler des politiques qui relèvent de cette logique au niveau européen.

crédibilité du cadre (est-il cohérent sur le plan interne et externe ? Les acteurs qui le portent sont-ils eux-mêmes crédibles ?) et, d'autre part, sa saillance relative (touche-t-il des idées, des valeurs et des intérêts importants pour les récepteurs ? Entre-t-il en contradiction avec ceux-ci ? Les récepteurs le comprennent-ils aisément ?). Les récepteurs qui nous intéressent ici sont les décideurs : gouvernements nationaux, partis politiques et entreprises liées au secteur de l'énergie. Comme nous le verrons, leur réception du cadrage s'explique principalement par la façon dont ces acteurs définissent leurs intérêts économiques.

Même s'ils ont adopté progressivement les trois « paquets énergétiques », le paquet « énergie-climat » et une série de directives et stratégies concernant la concurrence, la durabilité et la sécurité énergétiques, il n'est pas certain que les États membres envisagent les trois<sup>20</sup> différentes composantes du cadrage de la même manière. Les entretiens menés à Varsovie et Berlin révèlent un portrait contrasté, principalement défini par les intérêts économiques, la situation énergétique et dans une moindre mesure le contexte politique de ces deux pays. En Allemagne, où le marché est relativement concurrentiel et les approvisionnements assez diversifiés, la politique énergétique est de plus en plus définie comme un enjeu environnemental. En Pologne, par contre, la sécurité d'approvisionnement demeure la priorité dans un contexte oligopolistique et de dépendance à l'égard de la Russie. Même si elle a consenti du bout des lèvres à une politique commune, la libéralisation et les engagements environnementaux y sont perçus essentiellement comme des contraintes.

#### *L'Allemagne : « Energiewende » (transition énergétique)*

L'Allemagne est la plus grande économie de l'Union européenne, la troisième de l'OCDE et la cinquième dans le monde. Comparée à la plupart des économies modernes, l'Allemagne a un important secteur industriel (25 % du PIB) comprenant le fer, l'acier, le charbon, le ciment, les produits chimiques, la machinerie, l'automobile et l'électronique. Son portefeuille énergétique est relativement équilibré avec un peu plus d'un tiers de pétrole, 24 % de charbon, 23 % de gaz naturel, 12 % de nucléaire et environ 5 % d'énergies renouvelables. Dans les dernières décennies, la répartition de ses approvisionnements en énergie a changé : en comparaison avec 1985, le charbon a chuté de 40 % et le gaz naturel a augmenté de 13 %. Les énergies renouvelables – la biomasse, l'énergie solaire, éolienne et géothermique – ont connu un taux de croissance annuel de 10,1 % depuis 1995. Plus de 60 % des besoins énergétiques allemands sont importés (IEA, 2007, p. 15-16).

---

<sup>20</sup> Récemment, une quatrième composante apparaît dans les textes européens : « Une énergie sûre, durable, financièrement abordable, dont l'approvisionnement est garanti et qui contribue à la compétitivité européenne, reste une priorité pour l'Europe. L'action menée au niveau de l'Union européenne peut et doit servir cet objectif. Au fil des années, un travail considérable a été effectué sur les aspects principaux d'une politique énergétique de l'Union européenne, avec notamment la définition d'objectifs ambitieux en matière d'énergie et de lutte contre le changement climatique, ainsi que l'adoption d'un ensemble d'actes législatifs à l'appui de ces objectifs. Dans le cadre de la réunion d'aujourd'hui, le Conseil européen a souligné l'engagement de l'Union européenne en faveur de la réalisation de ces objectifs en formulant un certain nombre de conclusions opérationnelles figurant ci-après » (Conseil européen, 2011).

La libéralisation du marché mise en avant ne pose pas un obstacle majeur dans un pays dont le secteur énergétique s'est restructuré dans le sillage des directives européennes et montre une certaine ouverture à la concurrence. Les « quatre grands » – E.ON, EnBW, RWE et la suédoise Vattenfall – dominent le marché de l'électricité avec les trois quarts de la production totale. Le système de gaz à haute pression est quant à lui contrôlé par cinq compagnies – E.ON, Ruhrgas, Wingas, VNG/Ontras, BEB et RWE –, mais 750 entreprises locales opèrent au niveau municipal. En général, celles-ci appartiennent en partie aux municipalités et aux grandes compagnies susmentionnées (IEA, 2007, p. 30).

Sur le plan politique, le paysage allemand est caractérisé par une forte mobilisation écologiste et l'influence d'un Parti vert qui fut au pouvoir entre 1998 et 2005 en coalition avec le Parti social-démocrate. Durant cette période, les préoccupations liées au développement durable occupèrent l'agenda politique, comme en témoignent la *Loi sur les énergies renouvelables* (2000) et la décision de se retirer progressivement du nucléaire<sup>21</sup>. Comme en témoigne l'absence de débat lors de l'élection de septembre 2013, la conversion du gouvernement Merkel à la sortie du nucléaire après l'incident de Fukushima a, pour l'instant du moins, effacé un des clivages politiques les plus importants des trente dernières années : celui entre les Verts anti-nucléaires et la CDU pro-nucléaire. Même si la *Energiewende* a aussi pour effet d'accroître l'utilisation d'énergies fossiles pour compenser la réduction du nucléaire, cette politique a aidé l'Allemagne à devenir un leader mondial en matière d'énergies renouvelables, notamment d'énergie éolienne.

Les acteurs allemands interrogés sur la politique énergétique évoquent tous spontanément la nécessité d'une politique de développement durable sur le plan européen. Selon un expert du secteur, « lorsque l'on reprend les trois mots-clés, je crois que la durabilité, et notamment le climat, est le plus important pour l'Allemagne et celui sur lequel elle joue au plan européen. En ce qui concerne le marché intérieur, l'Allemagne agit avec retenue, et en matière de sécurité d'approvisionnement, elle a l'impression de ne pas avoir besoin de l'Union européenne. Par ailleurs, l'Allemagne est souvent critiquée par les autres [États membres] car elle est en bons termes avec la Russie ».

La composante « durable » – ou climatique – de la politique énergétique de l'Union européenne est vue comme primordiale : selon une haute fonctionnaire allemande<sup>22</sup>, combattre les changements climatiques implique une réduction de la dépendance aux énergies fossiles importées, dont les prix sont hors du contrôle européen. Selon elle, l'accent est mis sur les sources indigènes d'énergie renouvelable. Le processus de Kyoto est considéré comme un catalyseur de la politique climatique commune de l'Union européenne ; tous les experts allemands interrogés dans le cadre de cette étude ont souligné le rôle déterminant de l'Allemagne à cet égard. La chancelière Angela Merkel est d'ailleurs vue comme la « chancelière du climat »<sup>23</sup> qui a réussi à ancrer les enjeux relatifs à l'effet de serre et aux énergies renouvelables dans l'agenda européen lors de sa

---

<sup>21</sup> L'accident nucléaire de Fukushima en 2011 renforce cette décision et donne lieu à la politique de transition énergétique (*Energiewende*).

<sup>22</sup> Entretien avec l'auteure, le 26 avril 2010.

<sup>23</sup> Entretien avec deux diplomates allemands, le 27 avril 2010.

présidence de l'Union européenne en 2007 (tout en pourfendant les industries récalcitrantes sur le plan national).

En revanche, la troisième dimension du cadrage, la sécurité d'approvisionnement, ne semble pas avoir de résonance parmi les décideurs allemands. Cette absence d'écho est particulièrement marquée depuis la *Energiewende*, qui oblige les producteurs à faire preuve de flexibilité quant à leurs fournisseurs dans un contexte où le nucléaire est voué à disparaître<sup>24</sup>. Dans un pays où la politique industrielle se fait discrète, les entreprises privées sont considérées les acteurs-clés du marché intérieur de l'énergie, capables de s'autoréguler ainsi que de mener leur propre stratégie extérieure : ce sont elles qui concluent les marchés à l'étranger. La relation entre entreprises allemandes et russes en est une de liens personnels et d'investissements croisés. À titre d'exemple, E.ON Ruhrgas est le principal actionnaire étranger dans Gazprom, à hauteur de 65 %, et où il dispose d'un siège au conseil d'administration, alors que cette dernière contrôle 35 % de l'allemande Wingas (Barrette, 2011, p. 194). Même si le gouvernement allemand voulait rassembler les différents intérêts du secteur privé, affirme un haut fonctionnaire allemand<sup>25</sup>, il aurait du mal à y parvenir. Les experts allemands interrogés soulignent d'ailleurs que les intérêts des entreprises allemandes ne coïncident pas nécessairement avec les priorités de l'État. Selon eux, il serait encore plus difficile pour la Commission européenne de rassembler ces intérêts disparates et de parler d'une seule voix à un partenaire comme Gazprom, par exemple.

En outre, la culture politique allemande est caractérisée par une certaine réticence à utiliser la politique étrangère comme instrument de puissance. C'est particulièrement le cas lorsqu'il est question de la Russie. Un haut fonctionnaire à qui nous avons parlé souligne que s'il peut en principe être utile de parler d'une seule voix, particulièrement avec la Russie, cela ne devrait en aucun cas empêcher les États membres de conclure des ententes bilatérales à la demande de leurs propres entreprises. Il n'est pas étonnant dans ce contexte que la politique énergétique face à la Russie ait été confiée au ministère des Affaires économiques (BMWi) et non aux Affaires étrangères (Barrette, 2011, p. 195).

En somme, la nature du marché de l'énergie en Allemagne et l'implication du secteur privé plus forte qu'ailleurs entravent les efforts pour créer une politique énergétique extérieure efficace. Un expert de la politique énergétique européenne reconnaît d'ailleurs que si les pays d'Europe centrale ont besoin d'une politique extérieure commune en matière de sécurité d'approvisionnement, les États occidentaux et, en particulier les plus grands comme l'Allemagne, y sont moins intéressés. Selon lui, l'Allemagne estime qu'elle se porte tout aussi bien sans politique énergétique étrangère commune. Dans un sens, Berlin souscrit à l'esprit de solidarité du traité de Lisbonne, mais en délimite les contours lorsque vient le temps de financer les infrastructures. Encore une fois, l'argument avancé est que c'est au secteur privé d'assumer les risques comme les profits. La sécurité d'approvisionnement demeure un enjeu privé et les États membres comme l'Allemagne n'ont pas la volonté d'y engager les pouvoirs européens.

---

<sup>24</sup> Nous remercions un des évaluateurs de la revue pour cette utile précision.

<sup>25</sup> Entretien avec l'auteure, le 28 avril 2010.

Il ne faut évidemment pas exagérer le consensus parmi les acteurs allemands. Certaines entreprises qui produisent surtout de l'énergie conventionnelle sont réticentes face au cadrage de la Commission en raison du surcoût associé à l'achat de crédits d'émission. Mais le mouvement écologiste allemand est précisément celui qui est le plus en pointe sur les mesures liées au climat, un appui qui est renforcé par des acteurs industriels comme Enercon qui souhaitent profiter de leur implication précoce dans le marché des technologies renouvelables. Pour ces entreprises comme pour celles dont l'approvisionnement à l'étranger est devenu vital, la libéralisation ne pose pas un problème économique majeur, la lutte aux changements climatiques peut être une chance, alors qu'une politique extérieure trop vigoureuse représente un risque.

### *La Pologne : sécuriser l'approvisionnement énergétique*

La situation politique et économique de la Pologne est très différente de celle qui prévaut en Allemagne. Sur le plan politique, un expert polonais rencontré décrit la Pologne comme « le plus grand parmi les plus pauvres [des États membres de l'Union européenne], avec beaucoup d'ambition », mais également comme « le plus pauvre, parmi les plus grands »<sup>26</sup>. En raison de son poids moyen au sein de l'Union européenne, la Pologne est incapable d'influencer l'Allemagne, la France ou la Grande-Bretagne. Sur le plan économique, elle doit s'appuyer sur ses ressources internes afin de sécuriser son approvisionnement énergétique. Le charbon indigène représente 55 % de son approvisionnement en énergie primaire et 90 % de la production électrique. Pas moins de 95 % de la demande en pétrole brut et environ les deux tiers des besoins en gaz sont importés, desquels 94 % du pétrole et plus de 80 % du gaz sont d'importations russes (IEA, 2011, p. 9-10).

Par ailleurs, selon l'OCDE, « la Pologne est le pays de l'OCDE où l'emprise de l'État sur l'économie est la plus forte et le processus de privatisation a été largement arrêté au milieu des années 2000 » (OCDE, 2010, p. 9). Cela se reflète dans le secteur de l'énergie où PGNiG, la compagnie nationale de pétrole et de gaz, contrôle 98 % du marché gazier (Buchan, 2010, p. 50). Le secteur de l'électricité est dominé quant à lui par une entreprise d'État, Polska Grupa Energetyczna (PGE), et si les deux grandes entreprises pétrolières n'appartiennent pas à l'État, le gouvernement y est néanmoins un actionnaire important qui dispose d'un pouvoir décisionnel<sup>27</sup>. L'AIE faisait récemment le constat que « les marchés du gaz et de l'électricité sont toujours dominés par des compagnies d'État et la concurrence demeure limitée, particulièrement au niveau du gaz » (IEA, 2011, p. 13)<sup>28</sup>.

Un portefeuille énergétique peu diversifié et la dépendance à l'égard de la Russie expliquent pourquoi la sécurité énergétique est un enjeu vital pour la Pologne et pourquoi l'approche axée sur la lutte aux changements climatiques pose un sérieux défi à sa politique énergétique. Cela explique également pourquoi le cadrage est interprété différemment en Pologne qu'en Allemagne. Alors que les acteurs allemands mettent en

<sup>26</sup> Entretien avec l'auteure, le 22 avril 2010.

<sup>27</sup> Entretien avec l'auteure, le 22 avril 2010.

<sup>28</sup> Notre traduction.

avant la dimension climatique du cadrage plutôt que ses aspects sécuritaires et libéraux, la Pologne fait de la sécurité énergétique une priorité. Le discours d'un expert polonais illustre cette hiérarchisation : « si on regarde les enjeux en Pologne, on peut certainement mettre l'approvisionnement au sommet, c'est la priorité : comment être moins vulnérable à de potentiels problèmes d'approvisionnement venant de l'Est. Récemment, l'enjeu climatique est apparu non pas comme une opportunité, mais plutôt un défi en raison de notre dépendance au charbon. La concurrence est en queue de peloton du débat polonais, même si pour la Commission, elle en est la pierre angulaire ». En effet, l'aspect « concurrence » du cadrage est nettement moins bien reçu en Pologne, où le caractère oligopolistique du marché n'est pas l'objet de beaucoup de critiques, surtout dans le secteur gazier (Slupnik, 2012).

Le Premier ministre Kazimierz Marcinkiewicz a exprimé ces préoccupations essentiellement sécuritaires en 2006 lorsqu'il a proposé à l'Union européenne et aux partenaires de l'OTAN un traité sur la sécurité énergétique. Sur fond des coupures de gaz russes en Ukraine (qui ont affecté certains membres de l'Union européenne), le traité s'inspirait du principe « mousquetaire » (« Un pour tous et tous pour un ») : si un des pays signataires devait connaître des difficultés d'approvisionnement, les autres auraient l'obligation de lui porter secours (Marcinkiewicz, 2006). À la faveur de la crise ukrainienne de l'hiver 2014, son successeur, Donald Tusk (2014), a repris l'argument d'une « Union énergétique ». Cette proposition, qui préconise une clause d'assistance mutuelle en cas d'interruptions, reflète la crainte partagée des élites polonaises à l'égard du puissant voisin russe. Du moins au niveau symbolique, les inquiétudes de la Pologne ont eu quelques échos. Le traité de Lisbonne adopté en 2009 inclut une référence à l'esprit de solidarité entre États membres afin d'assurer l'approvisionnement en énergie dans l'Union européenne et la promotion de l'interconnexion des réseaux énergétiques. Comme le souligne un expert, cela ne répond toutefois pas aux difficultés énergétiques immédiates de la Pologne : « Le problème, dit-il, est que les pays comme la Pologne et d'autres États membres de l'Europe centrale sont vulnérables ici et maintenant et non dans 20 ou 30 ans »<sup>29</sup>.

Si la composante « sécurité » est jugée pressante et la composante « concurrence » plutôt gênante, la composante « durable » du cadrage pose un véritable défi. Alors que le charbon indigène est le pilier de la stratégie de sécurité énergétique, les efforts européens pour réduire les émissions de CO<sub>2</sub> nuisent à la compétitivité de l'industrie polonaise. Un haut fonctionnaire résume le point de vue de Varsovie : « Le problème n'est pas le manque d'ambition, dit-il, mais la compétitivité de l'industrie et la fuite de carbone. L'Union européenne est en train de négocier un accord de libre-échange avec l'Ukraine. Or, nous avons une industrie à forte intensité énergétique. Ce ne serait pas difficile de transférer une aciérie en Ukraine qui est à 50 kilomètres »<sup>30</sup>. Pendant les discussions sur le paquet « énergie-climat », la Pologne a négocié de manière agressive et obtenu quelques concessions. Les États membres les plus pauvres recevront ainsi plus de permis d'émissions aux enchères, ce qui leur permettra éventuellement de générer des revenus de revente. De plus, la Pologne (et neuf autres États membres) peuvent présenter une

<sup>29</sup> Entretien avec l'auteure, le 22 avril 2010.

<sup>30</sup> Entretien avec l'auteure, le 23 avril 2010.

demande pour des taux d'enchères réduits sur le marché de l'électricité qui augmenteront graduellement. Ces mesures devraient en principe faciliter la transition vers une économie à faible émission de carbone<sup>31</sup>.

Par rapport à l'Allemagne, la position des acteurs politiques polonais est très consensuelle sur toutes ces questions. En effet, la Plate-forme civique de Donald Tusk (libéral, au pouvoir) et le parti populiste Droit et Justice partagent le même souci de souveraineté énergétique et la même indifférence environnementale. Comme l'indiquent Andrzej Ancygier et Kacper Szulecki (2013) : « Un changement de gouvernement n'apporterait aucune nouveauté en matière de politique énergétique. Le Parti Droit et Justice, dans l'opposition mais en avance dans les sondages, ne ferait qu'empirer la situation des investisseurs dans le domaine des systèmes d'énergie renouvelable ».

En définitive, le cadrage promu par Bruxelles permet au gouvernement et aux entreprises polonaises de justifier une relance de la production autour de champions nationaux au nom de la sécurité énergétique et de la lutte au changement climatique, sans que cette dernière constitue une force politique ou un intérêt économique. Dans un article intitulé « L'atome est l'énergie de l'avenir », Hanna Trojanowska, ancienne cadre supérieure chez PGE devenue sous-ministre de l'Économie, ne cache pas ses réticences face aux énergies renouvelables : « Malgré le soutien apparent pour l'électricité issue de sources renouvelables, celle-ci est chère. Les coûts supplémentaires... sont refilés aux consommateurs. Ce sont ainsi les citoyens qui contribuent au développement de la filière renouvelable » (Trojanowska, 2008). À rebours de l'Allemagne, le gouvernement polonais de Donald Tusk s'est lancé dans un important programme de construction de centrales nucléaires, dont deux doivent voir le jour d'ici 2020. Vue comme une solution à l'augmentation du prix du charbon et à la dépendance russe, « l'option du nucléaire est [aussi] présentée comme une solution permettant de lutter contre les émissions de gaz à effet de serre. Un signe vers Bruxelles en vue d'une possible prochaine réconciliation avec les objectifs européens, puisque la Pologne repense son bouquet énergétique en faveur de sources moins polluantes et notamment faibles en carbone » (Wojtkowski, 2012).

### **Conclusion : institutions faibles, intérêts divergents et cadrage hétéroclite**

La comparaison entre la Pologne et l'Allemagne permet de mettre en lumière autant les conditions que les limites du cadrage hétéroclite proposé par la Commission européenne depuis une dizaine d'années. Comme le résume un fonctionnaire allemand : « Nous voulons tous la même chose, mais pour des raisons différentes ». Malgré l'absence de mandat formel, la Commission a réussi à élargir son action dans le domaine de la politique énergétique. Elle l'a fait, à bien des égards, en développant un cadrage normatif et cognitif qui a fini par être progressivement accepté par les États membres et a donné lieu à une certaine institutionnalisation. Le succès de ce cadrage est en grande partie attribuable au fait qu'il marie le vocabulaire du libéralisme avec des préoccupations géopolitiques et environnementales. Comme dans le cas du Programme de Marché

<sup>31</sup> [[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/misc/107136.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/misc/107136.pdf)] (consulté le 5 mars 2011).

unique des années 1980 (Jabko, 2006), la Commission a habilement manipulé un répertoire stratégique d'idées, liant la libre circulation des services et la concurrence avec l'environnement et la sécurité extérieure. Cette synergie *a priori* cohérente est ce qui a permis au cadrage d'avoir un écho auprès de différents acteurs dans différents États membres, des environnementalistes à l'industrie nucléaire et des politiciens conservateurs aux économistes libéraux.

Toutefois, comme nous avons cherché à le démontrer, cette stratégie discursive a des limites. D'une part, l'institutionnalisation du cadrage au niveau européen n'a été réellement effective que lorsqu'elle pouvait s'appuyer sur les compétences de l'Union européenne relatives au marché, même si elle s'accompagne évidemment de la constitution d'un espace réglementaire au niveau européen. D'autre part, la politique énergétique de la Commission se heurte à des situations nationales très variées : ressources naturelles des États, structure de leur marché de l'énergie, forces politiques, etc. Sur ces deux plans, la dimension sécuritaire de la stratégie discursive de la Commission fait figure de maillon faible. Si elle reflète les préoccupations du public, particulièrement dans des pays de l'Europe centrale, elle repose sur une logique d'intégration positive des institutions et cadre mal avec les intérêts économiques puissants identifiés en Allemagne. Même si l'agression russe en Ukraine pendant l'hiver 2014 semble avoir quelque peu déstabilisé Angela Merkel, de puissants intérêts commerciaux se sont chargés de tempérer la position du gouvernement allemand, qui demeure le plus réticent à soutenir une réponse forte de l'Union européenne face à la Russie. On ne voit pas à l'heure actuelle de changement significatif dans la position allemande. La décision du gouvernement polonais d'investir massivement dans sa propre production nucléaire plutôt que d'attendre la création d'une évanescence politique extérieure commune en offre la démonstration.

En définitive, la situation énergétique des États membres et la structure institutionnelle de l'Union européenne sont des contraintes fortes à la portée d'une stratégie discursive. Elles n'empêchent pas le développement d'une telle stratégie, dont on a montré qu'elle avait élargi la marge de manœuvre de la Commission par rapport aux États membres dans le domaine de la politique énergétique. Mais, même lorsque cette stratégie est institutionnalisée avec un succès relatif, ses effets au sein des États membres sont tributaires des intérêts économiques et politiques nationaux. Notre analyse souligne ainsi, si besoin était, l'importance d'intégrer les intérêts et les institutions dans l'évaluation de l'effectivité des idées.

Maya Jegen

Département de science politique

Université du Québec à Montréal

Case postale 8888, succursale Centre-ville

Montréal (QC) H3C 3P8

[jegen.maya@uqam.ca](mailto:jegen.maya@uqam.ca)

## Bibliographie

- ANCYGIER, A., SZULECKI, K. (2013), « Without Strong German Leadership, The Adoption of an Ambitious Renewable Energy Policy across Europe will be Impossible », *Europa LSE Blog* [<http://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2013/08/21/without-strong-german-leadership-the-adoption-of-an-ambitious-renewable-energy-policy-across-europe-will-be-impossible/>] (consulté le 10 octobre 2013).
- BARRETTE, P. (2011), « La sécurité énergétique dans l'Union européenne : une approche intergouvernementaliste libérale », *Études internationales*, 42 (2), p. 179-205
- BAUMANN, F., SIMMERL, G. (2011), *Between Conflict and Convergence: The EU Member States and the Quest for a Common External Energy Policy*, Discussion Paper, München, Centrum für angewandte Politikforschung (C·A·P).
- BENFORD, R.D., SNOW, D.A. (2000), « Framing Processes and Social Movements: An Overview and Assessment », *Annual Review of Sociology*, 26, p. 611-639.
- BUCHAN, D. (2010), *Eastern Europe's Energy Challenge: Meeting its EU Climate Commitments*, Oxford, Oxford Institute for Energy Studies.
- CHESTER, L. (2010), « Conceptualising Energy Security and Making Explicit its Polysemic Nature », *Energy Policy*, 38 (2), p. 887-895.
- COMMISSION EUROPEENNE (1996), *White Paper on an Energy Policy for the European Union*, COM/95/0682.
- COMMISSION EUROPEENNE (2000), *Green Paper Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, COM/2000/769.
- COMMISSION EUROPEENNE (2002), *Communication from the Commission of 26 June 2002 to the Council and the European Parliament – Final Report on the Green Paper Towards a European Strategy for the Security of Energy Supply*, COM/2002/321.
- COMMISSION EUROPEENNE (2006), *Green Paper on a European Strategy for Sustainable, Competitive and Secure Energy*, COM/2006/105.
- COMMISSION EUROPEENNE (2008a), *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Second Strategic Energy Review : An EU Energy Security and Solidarity Action Plan*, COM/2008/0781.
- COMMISSION EUROPEENNE (2008b), *Green Paper – Towards a Secure, Sustainable and Competitive European Energy Network*, COM/2008/0782.
- COMMUNAUTES EUROPEENNES (1974), *Seventh General Report on the Activities of the European Communities in 1973*.
- COMMUNAUTES EUROPEENNES (1988), « The Community's Oil Supplies », *Energy in Europe* 11, p. 29-33.

Cet article est publié dans : Jegen, M. (2014). Marché, sécurité, environnement : le cadrage imparfait de la politique énergétique de l'Union européenne. *Gouvernement & action publique*, 3(2), 31-53. <http://dx.doi.org/10.3917/gap.142.0031>.

- CONSEIL EUROPÉEN (2011), *Conclusions de la Présidence (le 4 février 2011)*, DOC 11/1.
- CONVERY, F. (2009), « Origins and Development of the EU ETS », *Environmental and Resource Economics*, 43 (3), p. 391-412.
- COURT OF JUSTICE (1977), *Opinion 1/76 of the Court of Justice (26 April 1977)*.
- EISING, R., JABKO, N. (2001), « Moving Targets: National Interests and Electricity Liberalization in the European Union », *Comparative Political Studies* 34 (7), p. 742-767.
- ENERGY CHARTER SECRETARIAT (2004), *The Energy Charter Treaty and Related Documents. A Legal Framework for International Energy Cooperation*, Brussels, Energy Charter Secretariat.
- EUROPEAN COMMISSION (1995), *Green Paper for a European Union Energy Policy*, COM/94/659.
- COMMISSION EUROPEENNE (1996), *White Paper on an Energy Policy for the European Union*, COM/95/0682.
- GEORGAKAKIS, D., DE LASALLE (2007), M. « Genèse et structure d'un capital institutionnel européen : les très hauts fonctionnaires de la Commission », *Actes de la recherche en sciences sociales*, 166-167, p 38-53.
- GUIGNER, S. (2007), « L'eupéanisation cognitive de la santé : entre imposition et persuasion », dans BAISNÉE, O., PASQUIER, R. (dir.), *L'Europe telle qu'elle se fait*, Paris, CNRS Éditions. (Il manque les pages)
- HALL, P. (1993), « Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain », *Comparative Politics*, 25 (3), p. 275-296.
- HASSENTEUFEL, P., SMITH, A. (2002), « Essoufflement ou second souffle ? L'analyse des politiques publiques à la française », *Revue française de science politique*, 52(1), p. 53-73.
- IEA (2007), *Energy Policies of IEA Countries - Germany 2007 Review*, Paris, OECD/IEA.
- IEA (2008), *Energy Policies of IEA - The European Union Review*, Paris, OECD/IEA.
- IEA (2011), *Energy Policies of IEA - Poland 2011 Review*, Paris, OECD/IEA.
- JABKO, N. (2006), *Playing the Market: A Political Strategy for Uniting Europe, 1985-2005*, Ithaca (N.Y.), Cornell University Press.
- JACQUOT, S., WOLL, C. (2008), « Action publique Européenne : les acteurs stratégiques face à l'Europe », *Politique européenne*, 2 (25), p. 161-192.
- JEGEN, M. (2011), « Two Paths to Energy Security : the EU and NAFTA », *International Journal*, 66 (1), p. 73-90.
- JEGEN, M., MÉRAND, F. (2014), « Comparing the Institutionalization of the EU's Energy and Defence Policies », *West European Politics*, 37 (1), p. 182-203.

Cet article est publié dans : Jegen, M. (2014). Marché, sécurité, environnement : le cadrage imparfait de la politique énergétique de l'Union européenne. *Gouvernement & action publique*, 3(2), 31–53. <http://dx.doi.org/10.3917/gap.142.0031>.

- KISSINGER, H. (1973), « Secretary Kissinger Reviews U.S. – European Relations, address by Secretary of State Henry A. Kissinger to Pilgrims of Great Britain, London, England, 12 December 1973, S.I. 106: K64/3 », reproduced in *USA Documents*, Public Affairs Office, United States Mission to the European Communities, No. 6.
- MARCINKIEWICZ, K. (2006), « Europe's Energy Musketeers must Stand Together », *Financial Times*, 9 février.
- NEWELL, P., PATERSON, M. (2010), *Climate Capitalism*, Cambridge, Cambridge University Press.
- NATORSKI, M., SURRALLÉS, A. H. (2008), « Securitizing Moves To Nowhere? The Framing of the European Union's Energy Policy », *Journal of Contemporary European Research*, 4 (2), p. 71-89.
- OCDE (2010), *Economy Survey of Poland, 2010*, Paris, OECD.
- OETTINGER, G. (2011), « The EU Agenda until 2050 », *Speech/11/98*, King's College London.
- PALIER, B., SUREL, Y. (2005), « Les « trois I » et l'analyse de l'État en action », *Revue française de science politique*, 55 (1), p. 7-32.
- SCHARPF, F. (2000), *Gouverner l'Europe*, Paris, Presses de Sciences Po.
- SCHREURS, M., SELIN, H., VANDEVEER, S. (2009), « Conflict and Cooperation in Transatlantic Climate Politics: Different Stories at Different Levels », in SCHREURS, M., SELIN, H., VANDEVEER, S., *Transatlantic Environment and Energy Politics: Comparative and International Perspectives*, Farnham Surrey, Burlington VT, Ashgate, p. 165-185.
- SLUPNIK, S. (2012), « Barriers to Developing Competition in the Polish Electricity and Gas Market », *International Business Research*, 5(8), p. 160-171.
- SMITH, A., JOANA, J. (2002), *Les Commissaires européens. Technocrates, diplomates ou politiques ?* Paris, Presses de Sciences Po.
- SUREL, Y. (2000), « The Role of Cognitive and Normative Frames in Policy-making », *Journal of European Public Policy*, 7 (4), p. 495-512.
- SWIDLER, A. (1986), « Culture in Action: Symbols and Strategies », *American Sociological Review*, 15 (2), p. 273-286.
- THATCHER, M., COEN, D. (2008), « Reshaping European Regulatory Space: An Evolutionary Analysis », *West European Politics*, 31 (4), p. 806-836.
- TROJANOWSKA, H. (2008), « The Atom is the Energy of the Future », *Gazeta Wyborcza*, 15 septembre.
- TUSK, D. (2014), « A United Europe can End Russia's Energy Stranglehold », *Financial Times*, 21 avril.
- WOJTKOWSKI, V. (2012), « La Pologne mise sur l'énergie nucléaire pour 220 », *Regard sur l'Est*, 1<sup>er</sup> avril.

Cet article est publié dans : Jegen, M. (2014). Marché, sécurité, environnement : le cadrage imparfait de la politique énergétique de l'Union européenne. *Gouvernement & action publique*, 3(2), 31–53. <http://dx.doi.org/10.3917/gap.142.0031>.

WOOD, S. (2010), « Europe's Energy Politics », *Journal of Contemporary European Studies*, 18 (3), p. 307-322.

YOUNG, A. (2006), The Politics of Regulation and the Internal Market, in K. JORGENSEN, M. POLLACK, B. ROSAMOND, *The Handbook of European Union Politics*, Londres, SAGE, p. 373-394.

YOUNGS, R. (2009), *Energy Security: Europe's New Foreign Policy Challenge*, London, New York (N.Y.), Routledge.

ZIESING, HJ. (2009), « EU Emission Trading and National Allocations Plans 2005-2007: The Case of Germany », in EBERLEIN, B., DOERN, G. B., *Governing the Energy Challenge: Canada and Germany in a Multi-Level Regional and Global Context*, Toronto, University of Toronto Press, p. 344-372.