

## Première édition du « Model European Union » à Paris

Théo Boucart\*

***En septembre dernier, les participants à la première édition de la simulation du processus législatif européen Model European Union Paris ont débattu du règlement 2017/1938, relatif à la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel dans l'Union européenne. Le Conseil Français de l'Énergie était partenaire de cette première édition. Retour sur cet évènement riche en enseignements.***

Il est des sujets techniques où l'Union européenne possède d'importantes compétences, mais celles-ci restent peu connues des citoyens. L'énergie fait partie de ces domaines récents de compétences. Le Traité de Lisbonne confère à l'Union européenne la possibilité de légiférer dans le domaine de l'énergie, via son article 194 dont l'alinéa 1 stipule que « 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. »

Cette base juridique nouvelle, ainsi que la politique climatique européenne, plus ancienne, ont donné naissance en 2010 à l'Union de l'énergie. Cette initiative se décline en cinq volets s'inspirant grandement de l'article 194 du traité sur le fonctionnement de l'Union

européenne : la sécurité énergétique, l'intégration du marché de l'énergie, l'efficacité énergétique, la décarbonation de l'économie et l'innovation dans les technologies énergétiques. Ainsi, les pays européens semblent s'engager vers une coordination accrue en matière énergétique.

La sécurité énergétique apparaît comme un enjeu majeur pour l'économie européenne. En effet, l'Union avait en 2015 une dépendance énergétique d'environ 55 % [1], ce qui signifie que 55 % de l'énergie consommée dans les 28 pays de l'UE est importée. Cette dépendance s'élève à près de 90 % pour le pétrole, 70 % pour le gaz naturel et 40 % pour les combustibles solides, charbon en tête. La production de plus en plus importante des énergies renouvelables, comme l'éolien (*onshore* et *offshore*) et le solaire, ne permet pas de rééquilibrer la balance énergétique européenne. L'importance cardinale de l'énergie pour l'économie fait de la sécurité de l'approvisionnement énergétique et la constitution d'un marché intérieur de l'énergie des investissements stratégiques de premier plan. Comme le dit Guy Verhofstadt, leader du groupe libéral ADLE au Parlement européen : « Le marché unique représente 35 % des biens échangés au niveau européen, cela concerne le chocolat, le champagne, les voitures allemandes. Mais tous

\* MEU Paris (cf. biographies p.104).

les investissements stratégiques, le digital, les télécommunications, les capitaux et l'énergie, sont encore hors du marché unique» [2].

La sécurité de l'approvisionnement en gaz fait pourtant l'objet d'une attention particulière de l'UE depuis plusieurs années. Le gaz naturel européen provient d'un nombre limité de producteurs, les plus importants étant la Russie, la Norvège et l'Algérie. Ce faible nombre de partenaires accentue la dépendance énergétique de l'UE, d'autant plus si un pays comme la Russie utilise l'arme du gaz naturel comme levier d'influence politique, comme cela s'est passé à la fin des années 2000 pour l'Ukraine. S'il ne faut pas surestimer l'influence du gaz russe dans le mix énergétique européen (la Russie fournit 29 % du gaz naturel de l'UE ; le gaz naturel représente 22 % du mix énergétique européen ; le gaz russe représente donc un peu plus de 6 % de l'énergie consommée dans l'UE), certains pays en Europe centrale et orientale sont très largement dépendants des gazoducs provenant de Sibérie occidentale.

À la fin des années 1990, l'UE décida d'une libéralisation progressive du marché intérieur du gaz naturel, nécessitant une approche commune minimale en matière de sécurité de l'approvisionnement. Les directives 98/30/CE, 2003/55/CE, ainsi que la directive du Conseil 2004/67/CE ont façonné la sécurité de l'approvisionnement. Le règlement 994/2010 a suivi, abrogé en faveur du règlement 2017/1938. Ce texte adopté par le Parlement européen et le Conseil de l'UE, sur proposition initiale de la Commission européenne, vise un renforcement de la prévention des crises d'approvisionnement et applique pour la première fois le principe de solidarité (en cas de grave crise gazière affectant un État membre, les États membres voisins, regroupés en macro-régions, apporteront une aide afin de garantir l'approvisionnement en gaz des ménages et des services sociaux essentiels).

Du fait de ses enjeux techniques et politiques, le texte du règlement 2017/1938 a été choisi lors de la première édition du Model European Union Paris.

### Un évènement unique mêlant pédagogie et débats de haut niveau

#### Aux origines des Model European Union

Les Model European Union (MEU) sont des simulations des institutions et du processus législatif européen. Le premier MEU est né en 2007 à Strasbourg et organisera en 2019 sa 13<sup>e</sup> édition annuelle. Ce qui n'était à l'origine qu'une petite conférence réunissant quelques dizaines de participants est devenu un évènement où près de 200 jeunes européens se retrouvent chaque année, un évènement qui a inspiré la multiplication des MEU.

Les MEU permettent à de jeunes citoyens de toute l'Europe, et au-delà, de participer activement à une simulation du travail législatif des institutions européennes, avec l'objectif de mieux comprendre le fonctionnement de l'UE. Il s'agit d'un grand jeu de rôle : les participants incarnent des membres du Parlement européen, des ministres du Conseil de l'Union européenne, des lobbyistes, des journalistes et des interprètes pendant quatre jours.

Les MEU sont désormais regroupés au sein de l'association «BETA Europe» (Bringing European Together Association), association sans but lucratif. Elle a été fondée en 2008 à Mayence, en Allemagne, par une dizaine d'étudiants. BETA Europe existe aujourd'hui à travers toute l'Europe par des branches nationales : Écosse, Espagne, Estonie, France, Grèce, Italie, Pologne, Portugal, Ukraine. Ce réseau agit auprès des jeunes Européens pour encourager l'identité européenne, la compréhension des processus européens et le débat démocratique et citoyen au niveau national et international. Son principal mode d'action est l'organisation des MEU. Les grandes villes européennes ont leur propre MEU : Athènes, Berlin, Bruxelles, Glasgow, La Haye, Kiev, Lisbonne, Munich, Rome, Strasbourg, Tallin, Varsovie, Vienne, Zagreb.

La simulation donne lieu à des débats au Conseil de l'UE et au Parlement européen sur des textes législatifs réels, qui doivent

respecter la procédure législative ordinaire. Même s'il ne s'agit que de simulations, les institutions européennes, Commission et Parlement européens, manifestent leur intérêt aux MEU par plusieurs canaux : haut patronage donnant une forte visibilité, financement, en particulier la subvention Erasmus +, et en fournissant une assistance technique et une expertise.

### **Le MEU Paris**

En France, il n'existait jusqu'en 2018 que le MEU Strasbourg. Alors que toutes les grandes capitales européennes ont leur propre MEU, Paris, capitale historique, n'en avait pas, ce qui nous semblait étonnant. Une équipe de jeunes étudiants et professionnels a donc décidé de se lancer dans l'aventure. C'est désormais chose faite puisque la première édition du MEU Paris s'est déroulée du 3 au 8 septembre 2018. Il a eu lieu à l'Assemblée nationale, sous le haut patronage du président de l'Assemblée nationale, du Parlement européen et de la Représentation de la Commission en France. Près de 140 jeunes de 30 nationalités différentes, âgés de 18 à 28 ans, se sont réunis au cœur du pouvoir législatif français pour débattre d'enjeux européens, symbole fort de la volonté de mieux faire connaître le projet européen. Ils venaient principalement de France (23 %), d'Allemagne (15 %), d'Italie (13 %), d'Autriche (5 %) et de Bulgarie (5 %). La plupart des participants étaient des étudiants en affaires européennes et droit, mais aussi des parcours plus divers : économie, sciences sociales, ingénieurs, ainsi qu'IUT et BTS. Soucieux d'impliquer un public le plus large possible, 13 jeunes collégiens de la ville de Valbonne Sophia Antipolis sont venus observer le MEU Paris.

La semaine s'est ouverte avec des panels d'experts et de personnalités politiques de premier plan. L'objectif était de permettre aux participants de mieux comprendre et saisir les enjeux des deux directives qui ont fait l'objet de la simulation (sécurité d'approvisionnement du gaz, protection des lanceurs d'alerte).

Ainsi, nous avons pu compter sur la présence du commissaire européen aux affaires économiques et financières Pierre Moscovici, la ministre des Affaires européennes Nathalie Loiseau ou le président de l'Assemblée nationale d'alors François de Rugy. Du côté des experts dans l'énergie, il faut noter la participation de Jean Eudes Moncomble, du Conseil Français de l'Énergie, de l'Association Française du Gaz, de France Stratégie, de la Commission de régulation de l'énergie, ou encore de l'IFRI.

Toutes ces personnalités ont posé la base des enjeux du règlement 2017/1938 avec leur propre point de vue, assurant un pluralisme. Les participants au MEU ont pendant quatre jours bénéficié d'un moment riche en enseignements pédagogiques, tout en produisant des débats de haut niveau, se rapprochant au maximum des « vrais débats » qui se tiennent au sein des institutions européennes.

### **Une reproduction du processus législatif la plus fidèle possible**

Grâce aux « *positions papers* » des pays du Conseil de l'UE et des groupes politiques du Parlement européen, les participants ont pu connaître en avance les positions qu'ils allaient défendre lors du passage de la proposition de règlement de la Commission européenne au Conseil de l'UE et dans les commissions parlementaires. Le Conseil de l'UE et le Parlement européen sont en effet colégislateurs dans la plupart des domaines de compétences de l'Union. L'implication à égalité de ces deux institutions est appelée procédure législative ordinaire et le passage d'une proposition de législation émanant de la Commission est l'occasion de l'amender. La première lecture d'une proposition législative n'a pas de limite de temps, tous les amendements possibles peuvent être déposés par tous les députés européens ou tous les pays du Conseil de l'UE. Le Parlement européen élabore sa position et la transmet au Conseil de l'UE. Si ce dernier amende la version du Parlement, une deuxième lecture puis

éventuellement une troisième lecture sont nécessaires. Tout le processus du vote d'un texte peut prendre ainsi 18 mois à deux ans.

Concernant le MEU Paris, la procédure législative ordinaire a été adaptée : si chaque texte a été lu trois fois, les travaux du Conseil de l'UE et du Parlement européen se sont déroulés simultanément, seule la première lecture a été simulée. Dans l'ensemble, les débats et le dépôt d'amendements ont été très constructifs et reproduisaient assez fidèlement les âpres négociations de ce qui allait devenir le règlement 2017/1938.

Afin de mieux comprendre les discussions autour du « vrai » texte, il faut revenir sur le contenu de la proposition de la Commission européenne. Cette dernière avait publié un *stress test* en 2014 pour montrer la résilience de l'approvisionnement gazier européen et avait constaté que de nombreux pays, en particulier les pays baltes et l'Europe du Sud-Est, étaient particulièrement vulnérables aux ruptures d'approvisionnement. De plus, les États membres n'ont pas la même définition de la sécurité d'approvisionnement. Une plus grande coopération était donc nécessaire, mais difficilement atteignable avec le règlement 994/2010.

Les principaux points du texte sont les suivants : assurer une meilleure coopération et coordination grâce aux macro-régions européennes, véritable innovation de l'Union de l'énergie et une étape essentielle vers la constitution d'un marché unique de l'énergie ; introduire un principe obligatoire de solidarité entre les pays européens, ce qui pose des questions lors de l'application concrète de cette solidarité, notamment pour les consommateurs des pays qui viennent en aide aux pays en difficulté ; renforcer la transparence des contrats gaziers, les compagnies ont l'obligation de notifier auprès des autorités nationales compétentes leurs contrats de fourniture essentiels pour la sécurité des approvisionnements ; et enfin, créer la possibilité pour le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour le gaz (REGRT-G) d'effectuer

tous les quatre ans des simulations à l'échelle européenne de rupture de l'approvisionnement en gaz et de la défaillance des infrastructures. Le règlement 2017/1938 fait partie du paquet « Union de l'énergie », dont l'objectif principal est d'assurer la sécurité énergétique de l'Union européenne, ce qui montre une fois de plus l'extrême importance de l'enjeu. Même si la France n'est pas aussi dépendante du gaz que l'Allemagne ou les pays d'Europe centrale, elle s'est sentie concernée par ce règlement, notamment par le principe de solidarité (puisque'elle est moins exposée à des risques de rupture d'approvisionnement, elle pourrait être amenée à se montrer solidaire envers les pays qui le sont).

Concernant le MEU Paris, les discussions au Conseil se sont rapidement focalisées sur les enjeux principaux de sécurité d'approvisionnement des pays les plus dépendants au gaz russe ainsi que sur le principe de solidarité. De nombreux pays ont ainsi déposé des amendements allant vers un renforcement de la proposition de règlement. La Pologne et la Bulgarie, étant donné leur extrême dépendance au gaz russe, ont été les pays les plus actifs, déposant des amendements relatifs au renforcement du principe de solidarité entre les macro-régions ou à la priorité donnée à la prospection de sources gazières européennes plutôt qu'extraeuropéennes.

De nombreux pays qui ne sont pas aussi dépendants au gaz ont également déposé des amendements. Les Pays-Bas, le Danemark et l'Espagne ont ainsi apporté des modifications concernant les solutions à long terme pour garantir la sécurité énergétique et pour pallier le risque de rupture d'approvisionnement, concernant les acteurs stratégiques à la sécurité énergétique européenne (notamment des entreprises opérant dans les secteurs énergétiques les plus importants pour éviter des OPA extraeuropéennes) et concernant le renforcement des plans d'action préventifs. Dans l'ensemble, les pays européens se sont accordés sur la proposition de règlement de la Commission européenne, à l'exception notable de l'Allemagne, pour des raisons avant tout

politiques : Berlin négocie actuellement avec Moscou la construction du gazoduc «Nord Stream» qui passerait par la mer baltique en contournant l'Ukraine.

Au Parlement européen, les débats ont également été agités, quand bien même la position du Conseil n'a pas été fondamentalement modifiée. Il faut dire aussi que le sujet de l'approvisionnement énergétique est bien plus technique et moins philosophique que la directive sur la protection des lanceurs d'alerte qui était également discutée. Des amendements ont néanmoins été déposés, notamment par les sociaux-démocrates, pour encourager la recherche et l'innovation dans l'approvisionnement gazier pour réduire les émissions de méthane dans l'atmosphère, un gaz à fort effet de serre, pour le renforcement des plans d'action préventifs et pour des mesures techniques concernant le principe de solidarité. Aussi bien au Conseil qu'en plénière du Parlement européen, la proposition de règlement de la Commission européenne a été votée à une confortable majorité.

Les débats autour du règlement 2017/1938 ont donc été extrêmement bénéfiques pour les participants qui ont eu l'occasion de découvrir un enjeu central dans la politique énergétique européenne. Cela a été aussi l'occasion pour tous ces jeunes de se découvrir, par-delà les frontières culturelles et linguistiques, participant à la formation d'une conscience et d'une citoyenneté européenne, chose absolument nécessaire pour la pérennité du projet européen.

### **Le Model European Union Paris, une simulation appelée à durer**

L'énergie est une thématique qui correspond bien aux MEU. D'abord par le bon équilibre entre la technicité des textes, ce qui donne un bon aperçu du travail technique des institutions européennes. Ensuite, par l'aspect politique qu'englobent les enjeux énergétiques aujourd'hui, signe aussi que les institutions européennes sont des organes de plus

en plus politiques et qu'elles s'emparent de sujets qui concernent directement le citoyen.

La première édition du MEU Paris a été un véritable succès. Les différentes personnalités participant aux panels ont salué l'initiative ainsi que les hôtes de l'évènement, François de Rugy et Sylvain Waserman. De nombreux partenaires ont soutenu cette première édition du MEU Paris : le Conseil Français de l'Énergie, la Maison de l'Europe de Paris, l'Institut Jacques Delors ainsi que des journaux spécialisés comme Toute l'Europe ou Euractiv.

Notre défi est maintenant de pérenniser le MEU Paris sur la durée. La préparation de l'édition 2019 du MEU Paris a déjà débuté. L'énergie sera une nouvelle fois étudiée puisque l'un des deux textes a été choisi : le MEU Paris travaillera sur la directive 2016/0382 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Le deuxième thème retenu est la cybersécurité avec l'étude de la directive 2016/1148 : Network and Information System Security (NIS).

Une nouvelle demande a été faite auprès de Sylvain Waserman, vice-président de l'Assemblée nationale, pour que le MEU Paris se déroule à nouveau à l'Assemblée nationale. Les échanges sont prometteurs.

Pour plus d'informations : [model.eu.paris@gmail.com](mailto:model.eu.paris@gmail.com).

#### RÉFÉRENCES

- [1] Eurostat, Statistics explained, La production et les importations d'énergie.
- [2] Intervention de Guy Verhofstadt lors du sommet des réformistes européens à la Sorbonne, le 17 novembre 2018.