Énergies renouvelables et droit de l'Union européenne entre marché (intérieur) et intérêt général

Carlos Manuel Alves

Dans Revue juridique de l'environnement 2014/2 Volume 39 , pages 263 à 276
Éditions JLE Éditions

ISSN 0397-0299
ISBN 9782756205168

Article disponible en ligne à l'adresse
https://droit.cairn.info/revue-juridique-de-l-environnement-2014-2-page-263?lang=fr

CAIRN.INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.

Distribution électronique Cairn.info pour JLE Éditions.
Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.
Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.cairn.info (IP: 188.119.21.210)

[a]

ÉNERGIES RENOUVELABLES ET DROIT DE L'UNION EUROPÉENNE : ENTRE MARCHÉ (INTÉRIEUR) ET INTÉRÊT GÉNÉRAL[1]

Carlos Manuel ALVES
Maître de conférences en droit public,
CRDEI, Université Montesquieu-Bordeaux IV

Résumé Les différents instruments législatifs de l'Union européenne relatifs aux énergies renouvelables illustrent la complexité des relations entre marché et intérêt général au sein de l'UE. Comment la puissance publique européenne articule-t-elle intérêt général et marché ? Une démarche commune unit ces différents textes européens ; une démarche dialectique à vrai dire. Il s'agit tout d'abord de se servir du marché pour réaliser l'intérêt général, en l'occurrence la protection de l'environnement. Dès lors, la promotion des énergies renouvelables déclarée d'intérêt général repose en grande partie sur le marché. Néanmoins, le marché peut mal faire. Dès lors que le marché s'avère insuffisant, faillible, l'Union européenne ne va pas hésiter à intervenir pour infléchir le marché au nom de l'intérêt général.
Mots clés : énergies renouvelables, intérêt général, environnement, Union européenne.

Summary ***Renewable Energies and European Union Law : between (internal) market and general interest.*** *The various legislative instruments of the European Union related to renewable energy illustrate the complex relationship between the market and the public interest in the EU. How does the European public power articulate the public interest and the market? Such European laws are united by the way of a dialectical common approach. Firstly, it is about using the market to achieve the public interest, namely the protection of the environment. Therefore, the promotion of renewable energies, as a public interest goal, largely depends on the market. However, the market can do wrong. When the market is insufficient, fallible, the European Union will not hesitate to intervene to inflect it, in the name of the public interest.*
Keywords*: renewable energy, public interest, environment, European union.*

1 Ce texte a fait l'objet d'une communication lors de l'université d'été franco-allemande et européenne en droit de l'environnement et de l'énergie, en collaboration avec la Fachhochschule de Trêves (Allemagne) organisée à l'Université Paris Ouest Nanterre La Défense du 12 au 14 septembre 2012.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.caim.info (IP: 188.119.21.210)

Le fort, en l'espèce le marché, peut-il être juste ?[2] La crise[3] à laquelle est confrontée l'UE depuis 2008 semble militer en faveur d'une réponse négative. De même, l'émergence d'une « *communauté involontaire de risques* »[4] a pu être analysée comme la « face obscure » de la mondialisation. Pourtant, cette crise ne justifie-t-elle pas plutôt une soumission de l'économie au politique *via* le droit ? À cet égard, l'Union européenne (ci-après UE)[5] pourrait jouer le rôle sinon de modèle du moins de laboratoire juridique dans l'avènement d'un « *contrat social* (et naturel) *global* »[6] pour le reste de la planète. Après tout, l'UE n'est-elle pas dotée d'un ensemble de règles destinées à orienter l'économie, en d'autres termes d'une « *Constitution économique* »[7] ? Après tout, n'est-ce pas le sens de la référence au développement durable[8] au sein de ses stipulations liminaires ? Enfin, pour mémoire, l'Union européenne « *contribue à la paix, à la sécurité,* ***au développement durable de la planète*** »[9].

Le recours au marché, instrument universellement partagé, pourrait paradoxalement contribuer à la diffusion, à l'exportation de cette démarche européenne. Ce rôle de l'UE se justifie d'autant plus à l'aune du principe des « *responsabilités communes mais différenciées* » proclamé lors du Sommet de la Terre à Rio[10].

À cet égard, le vieux couple Europe-énergie pourrait connaître un regain d'actualité[11]. Le traité de Lisbonne en atteste. En effet, « *l'Union s'engage à « promouvoir* (...) *le*

2 «Ne pouvant faire que ce qui est juste fût fort, on a fait que ce qui est fort fût juste» selon la célèbre formule de Blaise Pascal.

3 En tout état de cause, l'une de celles qui l'affecte.

4 Il s'agit du crime organisé ou encore de risques environnementaux tels que le changement climatique selon la formule de Jürgen Habermas. Voir J. Habermas, *Après l'État-nation, une nouvelle constellation politique*, Fayard, Paris, 2000.

5 Voir M.Delmas-Marty, *Les forces imaginantes du droit*, tome IV : *Vers une communauté de valeurs ?*, Ed. du Seuil, Paris, 2011.

6 D.Turpin, « Mondialisation et normes juridiques : pour un nouveau contrat social global », *in Mélanges P. Pactet, L'esprit des institutions, l'équilibre des pouvoirs*, Dalloz, Paris, 2003, p. 437.

7 Parmi une bibliographie abondante, voir O. Debarge, T. Georgopoulos et O. Rabaey (dir.), *La Constitution économique de l'Union européenne*, Bruylant, Bruxelles, 2008 sans oublier l'article pionnier : V. Constantinesco, « La Constitution économique de la CEE », *RTDE*, 1977, p. 245 et s.

8 Conformément à l'article 3, § 3 TUE : « [L'Union européenne] *œuvre pour le développement durable de l'Europe* ».

9 Art. 3, § 5 TUE. C'est nous qui soulignons.

10 Principe 7 de la Déclaration de Rio. Dans le même sens et dans le cadre de la CEE-NU, « *Nous réaffirmons que notre région est investie d'une importante responsabilité, celle d'améliorer l'environnement mondial* ». Cinquième Conférence ministérielle « Un environnement pour l'Europe », 21-23 mai 2003, ECE/CEP/94/Rev.1.

11 Même si ce couple a tendance à se muer en triangle, avec l'intrusion d'un troisième larron : l'environnement.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.cairn.info (IP: 188.119.21.210)

développement des énergies nouvelles et renouvelables »[12]. Après le charbon en 1951, le marché intérieur peut-il se muer en instrument de promotion des énergies renouvelables, et ce faisant, se mettre également au service d'une valeur d'intérêt général, en l'occurrence la protection de l'environnement ? Cette intrusion du marché dans le domaine de l'environnement s'inscrit dans une tendance plus globale[13]. En outre, la lutte contre le réchauffement climatique constitue un domaine d'application privilégié du recours au marché comme en témoigne la création du « marché du carbone » par la directive 2003/87/CE[14]. Or, les énergies renouvelables constituent, à n'en pas douter, un instrument de protection du climat. À l'évidence, les énergies renouvelables sont au carrefour de l'économie et de l'environnement, du marché et de l'intérêt général[15]. En d'autres termes, il s'agit de précieux outils de promotion du développement durable. Néanmoins, les énergies renouvelables se heurtent à différents obstacles au sein du marché intérieur : défaillances du marché à intégrer les externalités négatives des énergies fossiles, distorsions de concurrence en raison des subventions accordées à ces dernières. Dernier exemple en date de cette asymétrie : le fort lobbying de plusieurs États membres a permis d'éviter toute intervention législative pour encadrer les atteintes environnementales inhérentes à l'exploitation du gaz de schiste[16]. L'UE a donc développé une action volontariste afin de créer les conditions propices au développement des énergies renouvelables au sein du marché intérieur. Les énergies renouvelables font donc l'objet d'un intérêt marqué et remarquable de la part de l'UE.

À dire vrai, le régime juridique des énergies renouvelables est actuellement en pleine effervescence. Ainsi, la Commission, gardienne de l'intérêt général de l'Union[17], a lancé le 18 décembre 2013 une vaste consultation à propos de son projet de révision des lignes directrices encadrant les aides d'État dans ce domaine. Le droit de

12 Conformément à l'article 194, § 1er, alinéa c) TFUE.

13 S. Maljean-Dubois (dir.), *L'outil économique en droit international et européen de l'environnement*, La Documentation française, Paris, 2002.

14 Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre dans la Communauté et modifiant la directive 96/61/CE du Conseil, *JOUE* n° L 275, 25 octobre 2003, p. 32.

15 Ces énergies constituent « *des éléments importants (...) afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de se conformer au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique (...).* [Elles] *ont également un rôle non négligeable à jouer dans la promotion de la sécurité des approvisionnements en énergie, du développement technologique et de l'innovation, ainsi que dans la création de perspectives d'emplois et le développement régional, en particulier dans les zones rurales et les zones isolées* ». Directive 2009/28 du 23 avril 2009 relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE, *JOUE* n° L 140, 5 juin 2009, p. 16, considérant n° 1.

16 « Gaz de schiste : l'UE renonce à encadrer l'exploitation », *Le Monde*, 17 janvier 2014.

17 En vertu de l'article 17, § 1er TUE : « *La Commission promeut l'intérêt général de l'Union et prend les initiatives appropriées à cette fin* ».

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.cairn.info (IP: 188.119.21.210)

la concurrence, l'un des piliers de la Constitution économique, n'est pas la seule composante concernée. En effet, l'UE s'est dotée d'un nouveau Paquet « énergie climat »[18] qui succède à celui de 2009. Après des tractations laborieuses en son sein et avec les parties prenantes[19], la Commission propose un objectif de 27 % d'énergies renouvelables à l'horizon 2030[20]. Cet objectif doit être entériné par ce chef d'État collectif que constitue le Conseil européen.

Pour autant, cet intérêt de l'UE est tout sauf récent puisqu'il date de l'aube des années 1980. Cet intérêt se traduit de deux manières : quantitative mais aussi qualitative.

S'agissant du registre quantitatif, l'Union européenne a consacré de nombreux textes aux énergies renouvelables. Outre les innombrables textes de *soft law* [21], de nombreux textes législatifs ont été élaborés dont le dernier en date, à savoir la directive relative à la promotion de l'énergie renouvelable[22]. En effet, dans le cadre du précédent Paquet « énergie-climat », le législateur de l'Union adoptait au printemps 2009, un nouvel instrument législatif relatif aux énergies renouvelables[23].

Existe-t-il un fil directeur au sein de ce dédale textuel ? C'est ici qu'apparaît la dimension qualitative. Les différents instruments législatifs relatifs de près ou de loin aux énergies renouvelables illustrent la complexité des relations entre marché et intérêt général au sein de l'UE. Les énergies renouvelables constituent, à n'en pas douter, un exemple emblématique des ambiguïtés du couple économie/droit au sein de l'UE[24]. Comment la puissance publique européenne[25] articule-t-elle intérêt général et marché ? Une démarche

18 Celui-ci succède au Paquet énergie-climat de 2009 qui prévoyait un objectif de 20 % d'énergies renouvelables à l'échéance 2020. Fin 2012, l'Union européenne avait réduit ses émissions de 18 %. « Bruxelles propose de réduire de 40 % les émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 », *Le Monde*, 22 janvier 2014.

19 États membres, Business Europe, ONG

20 Objectif non contraignant pour les États membres contrairement à la version de 2009 ce qui accroît d'autant plus l'importance du rôle joué par le marché.

21 Adoptés par les différents organes politiques européens : Conseil européen, Commission, Conseil sans oublier bien évidemment le Parlement européen.

22 Directive 2009/28 précitée.

23 *Idem*.

24 S. Rousseaux, « L'emprise de la logique marchande sur la promotion des énergies renouvelables au niveau communautaire », *Revue Internationale de Droit Économique*, 2005, p. 231-249.

25 L'Union européenne constitue à l'évidence une puissance publique bien qu'elle soit inachevée au regard des canons classiques, à l'égard du modèle étatique. Voir O. Dubos, « L'Union européenne est-elle une puissance publique ? », *in* P. Raimbault (dir.), *La puissance publique à l'heure européenne*, Dalloz, Paris, 2006, p. 53. Didier Truchet l'avait déjà souligné : « *les transferts de compétences étatiques au profit de l'Union européenne* (…) *montrent une recherche du lieu idéal de l'exercice de l'administration économique, dont l'État a été l'auteur plus que la victime (ce que l'on oublie trop). Mais* c'est toujours la puissance publique qui s'exerce en d'autres mains ». D. Truchet, « État et marché », *APD*, 1995, p. 314. C'est nous qui soulignons.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.cairn.info (IP: 188.119.21.210)

commune unit ces différents textes européens ; une démarche dialectique à vrai dire. Il s'agit tout d'abord de se servir du marché pour réaliser l'intérêt général, en l'occurrence la protection de l'environnement (I). Néanmoins, le marché peut mal faire. C'est pourquoi il s'avère nécessaire d'infléchir le marché au nom de l'intérêt général (II). En effet, il s'agit de favoriser notamment pour des raisons de protection de l'environnement le développement de produits délaissés par le marché.

I. LE RECOURS AU MARCHÉ AU NOM DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

La promotion des énergies renouvelables déclarée d'intérêt général (A) repose en grande partie sur le marché (B).

A) L'INTÉRÊT GÉNÉRAL, FONDEMENT DE LA PROMOTION

Cette promotion a pour fondement l'intérêt général. Mais de quel intérêt général s'agit-il ? Celui-ci s'avère polymorphe. En effet, marché et intérêt général apparaissent imbriqués, enchevêtrés.

C'est bel et bien l'intérêt général, en d'autres termes, le bien commun(autaire) qui sous-tend l'action de la puissance publique européenne en faveur des énergies renouvelables. Depuis l'orée des années 1980[26], l'UE cherche à promouvoir ces énergies alternatives pour deux raisons. D'une part, il s'agit de garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique[27]. D'autre part, l'Union européenne cherche à réduire les incidences du secteur de l'énergie sur l'environnement, en particulier sur le climat. En effet, en vertu du droit international de l'environnement, plus précisément dans le cadre du Protocole de Kyoto, l'Union s'est engagée à réduire ses émissions de gaz à effet de serre[28]. Il apparaît donc que l'intérêt général européen se dédouble : d'une part, la sécurité d'approvisionnement et d'autre part, la

26 Livre vert de la Commission, *« Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement »*, COM (2000) 769 final du 29 novembre 2000. Voir également et plus spécifiquement la communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social, au Comité des régions concernant les carburants de substitution pour les transports routiers et une série de mesures visant à promouvoir l'utilisation des biocarburants, COM(2001) 547 final du 7 novembre 2001.

27 Les réserves de pétrole se raréfient. En outre, elles sont situées dans des régions réputées pour leur instabilité géopolitique.

28 « *La maîtrise de la consommation énergétique européenne et l'augmentation de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables constituent, avec les économies d'énergie et une efficacité énergétique accrue, des éléments importants du paquet de mesures requises afin de réduire les émissions de gaz à effet de serre et de se conformer au protocole de Kyoto à la convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique, ainsi qu'aux autres engagements pris au niveau communautaire et international en vue d'une diminution des émissions des gaz à effet de serre au-delà de 2012. » :* directive 2009/28/CE précitée, considérant 1.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.cairn.info (IP: 188.119.21.210)

protection de l'environnement. La sécurité d'approvisionnement correspond à un intérêt économique général. Cet objectif reflète un « *intérêt général communautaire congénitalement lié à l'économie* »[29], en d'autres termes dominé par les exigences du marché, en l'occurrence intérieur. Ce faisant, l'Union européenne se conforme à sa conception classique de l'intérêt commun, au noyau dur de l'intérêt commun inhérent au fonds communautaire. Après tout, du marché commun au bien commun il n'y a qu'un pas. En revanche, la protection de l'environnement relève à l'évidence de l'intégration politique. Cet objectif témoigne de manière emblématique d'une globalisation de l'intérêt général européen. Surtout, il atteste d'une distanciation à l'égard de la dimension économique. À l'instar des traités communautaires qui sur un inné conventionnel ont vu se greffer un acquis constitutionnel, l'intérêt général communautaire à partir d'un patrimoine génétique économique[30] s'est vu progressivement adjoindre une dimension politique.

Ce double visage de l'intérêt général écologique et économique transparaît tout d'abord des actes programmatiques. Tel est le cas déjà du Livre blanc publié en 1997 « Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables : stratégie et plan d'action communautaire »[31] ou encore plus dix ans plus tard, de la « Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables — Les sources d'énergie renouvelables au XXIe siècle : construire un avenir plus durable »[32] en date du 10 janvier 2007. Ainsi selon la Commission, gardienne de l'intérêt général convient-il de rappeler[33], « *L'UE a des raisons impérieuses d'établir un cadre (...) permettant de promouvoir les sources d'énergie renouvelables* »[34]. En effet, mêlant considérations économiques et écologiques, la Commission considère que « *Le changement climatique, la dépendance croissante à l'égard du pétrole et des autres combustibles fossiles, la croissance des importations et du coût de l'énergie fragilisent nos sociétés et nos*

29 Voir F. Kauff-Gazin, « La conception communautaire de l'intérêt général dans le droit des services publics », *in* R. Kovar, D. Simon (dir.), *Service public et Communauté européenne : entre l'intérêt général et le marché*, actes du colloque de Strasbourg, 17-19 octobre 1996, Tome I : Introductions et approche sectorielle, La Documentation française, Paris, 1998, p. 56.

30 Pour paraphraser Denys Simon, il est possible d'identifier un patrimoine génétique économique au sein de l'intérêt général communautaire. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, coll. Droit fondamental, Paris, 3e éd., 2001, point 50 et s.

31 Communication de la Commission, « Énergie pour l'avenir : les sources d'énergie renouvelables. Livre blanc établissant une stratégie et un plan d'action communautaires », COM(97) 599 final du 26 novembre 1997.

32 Communication de la Commission au Conseil et au Parlement « Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables. Les sources d'énergie renouvelables au XXIe siècle : construire un avenir plus durable », COM(2006) 848 final du 10 janvier 2007.

33 En vertu de l'article 17, § 1er TUE, « *La Commission promeut l'intérêt général de l'Union européenne et prend les initiatives appropriées à cette fin* ».

34 « Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables. Les sources d'énergie renouvelables au XXIe siècle : construire un avenir plus durable », précitée, p. 3.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.cairn.info (IP: 188.119.21.210)

économies »[35]. C'est pourquoi « *la présente feuille de route donne aux Européens le signe qu'ils attendent de leurs responsables politiques, à savoir la garantie qu'on apporte aux problèmes du changement climatique, de la dégradation de l'environnement et de la sécurité de l'approvisionnement des réponses sérieuses à la mesure de leur gravité* »[36].

Le même constat peut également être dressé à propos des actes législatifs. Tel est le cas de la directive sur les énergies renouvelables. On en veut pour preuve ses fondements juridiques. En effet, cette double influence est également corroborée par la double base juridique de cet acte législatif, à savoir d'une part, l'article 175 TCE (devenu l'article 192 TFUE), base juridique environnementale et d'autre part, l'article 95 TCE (devenu l'article 114 TFUE), clause d'harmonisation destinée à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. Par conséquent, la promotion des énergies renouvelables contribue au marché intérieur et à la protection de l'environnement. En effet, outre les évidents bénéfices écologiques (lutte contre le changement climatique érigé, hissé au rang d'objectif constitutionnel par le traité de Lisbonne), le développement des énergies renouvelables est à même de procurer des dividendes économiques : citons pêle-mêle : croissance économique, développement régional, création d'emplois, compétitivité et *last but not least*, sécurité d'approvisionnement[37]. Intérêt général écologique et intérêt économique général ne se juxtaposent pas ; ils se mêlent, se fondent en un syncrétisme, sinon une synthèse, à savoir un marché intérieur soucieux des préoccupations des citoyens, soucieux donc de l'intérêt général...mettant en œuvre une économie sociale de marché ….« nouvel »[38] objectif de l'Union en vertu de l'article 3, § 3 TUE.

Cette promotion est également relayée au plan constitutionnel/conventionnel depuis l'entrée en vigueur du traité de Lisbonne (soit quelques mois après l'adoption de la directive sur les énergies renouvelables). Conformément à l'article 194, § 1er TFUE, alinéa c), l'Union s'engage à « *promouvoir* (…) *le développement des énergies nouvelles et renouvelables* ».

Le marché intérieur constituait hier le principal instrument de réalisation du développement des activités économiques, il demeure aujourd'hui un instrument éminent

35 *Idem*, p. 3.

36 *Idem*, p. 22. C'est nous qui soulignons. Il s'agit de répondre aux préoccupations des citoyens, c'est-à-dire littéralement aux membres de la « Cité », de la *Polis*, en d'autres termes à des considérations *politiques*.

37 « *Il est admis que l'innovation et une politique compétitive et durable dans le domaine de l'énergie permettent de créer de la croissance économique* »... « *Ces facteurs ont également un rôle non négligeable à jouer dans la promotion de la sécurité des approvisionnements en énergie, du développement technologique et de l'innovation, ainsi que dans la création de perspectives d'emplois et le développement régional, en particulier dans les zones rurales et les zones isolées* ».

38 Objectif explicité par le traité de Lisbonne mais déjà présent en filigrane auparavant.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.caim.info (IP: 188.119.21.210)

sinon prééminent d'accomplissement des objectifs de l'Union. Après tout, il s'agit d'un « objectif intermédiaire »[39]. Constitution économique oblige.

Il s'agit pour l'Union européenne de promouvoir, au nom de la protection de l'environnement notamment, une forme d'énergie dont la part de marché demeure trop modeste, dont la compétitivité reste trop faible. Qui mieux que le marché intérieur est à même de favoriser le développement de cette activité économique ? Le marché intérieur est mis au service de la promotion des énergies renouvelables. Afin de renforcer la compétitivité des énergies renouvelables, l'Union européenne instaure un cadre juridique propice, censé doper leur développement. En l'occurrence, le droit fait sienne la logique des acteurs économiques. Ruse de la raison européenne, c'est pour orienter leur comportement dans un sens plus conforme à l'intérêt général (B).

B) LE MARCHÉ, INSTRUMENT PRIVILÉGIÉ DE LA PROMOTION

« *La (...) politique* [de l'Union européenne] *a pour objet de créer un véritable marché intérieur propice aux technologies de valorisation des sources d'énergie renouvelables* »[40]. À cet égard, la puissance publique européenne vérifie les caractéristiques d'un État réflexif. Il est indéniable que l'Union européenne « *s'évertue à créer les conditions-cadre les plus favorables possibles à la poursuite d'intérêts privés dont la réalisation lui paraît souhaitable* »[41]. Il apparaît donc que « *les intérêts privés se publicisent* »[42]. C'est pourquoi, afin de réaliser ses objectifs d'intérêt général, la puissance publique européenne prend appui sur le jeu du marché. À cet effet, l'Union européenne, puissance publique convient-il de rappeler, manie la loi[43] et le budget afin d'orienter le comportement des acteurs du marché. Les instruments[44] normatif

39 Selon la formule du juge Pescatore, « *les objectifs fixés par les traités s'échelonnent en quelque sorte en profondeur, en ce sens qu'on peut distinguer des objectifs immédiats, intermédiaires et éloignés* ». P. Pescatore, *Le droit de l'intégration*, IHEI, Leiden, Sijthoff, Genève, 1972, spc. p. 25.

40 « Feuille de route pour les sources d'énergie renouvelables. Les sources d'énergie renouvelables au XXIe siècle : construire un avenir plus durable », préc., p. 22. C'est nous qui soulignons.

41 C-A. Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, LGDJ, Paris, 1999, p. 146.

42 *Idem*, p. 146.

43 Cette conception n'est pas sans évoquer l'analyse économique du droit : « *Pour que les énergies renouvelables puissent servir de marchepied afin de réaliser le double objectif d'une plus grande sécurité de l'approvisionnement et d'une réduction des émissions de gaz à effet de serre, un changement s'impose dans la façon dont l'UE promeut les énergies renouvelables. Il convient de renforcer et d'étendre le cadre réglementaire actuel de l'UE* ». Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, précitée, p. 3. C'est nous qui soulignons.

44 Le terme d'instrument est révélateur de cette approche stratégique de la puissance publique. D'ailleurs, l'Union européenne s'est dotée d'une stratégie pour les biocarburants. Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social, au Comité des régions, « Une stratégie de l'UE pour les biocarburants », COM (2006) 34 final du 8 février 2006.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.caim.info (IP: 188.119.21.210)

et financier lui permettent de stimuler le développement des énergies renouvelables en agissant sur l'offre(1) mais aussi sur la demande (2)[45].

1. La stimulation de l'offre

La stimulation de l'offre d'énergies renouvelables est assurée par la loi ainsi que par le budget européen. En premier lieu, le levier législatif s'avère précieux. Ceci transparaît clairement de la directive relative aux énergies renouvelables. « *Un nouveau cadre législatif relatif à la promotion et à l'utilisation des énergies renouvelables dans l'Union européenne assurera aux milieux d'affaires la stabilité à long terme qu'ils nécessitent pour prendre des décisions d'investissement rationnelles dans le secteur des énergies renouvelables, afin de guider l'Union européenne vers un avenir énergétique plus propre, plus sûr et plus concurrentiel* »[46]. Cette stabilité procurée aux agents économiques se manifeste notamment par la fixation d'objectifs à moyen et long termes. En effet, « *Les objectifs (...) servent principalement à offrir une certaine sécurité aux investisseurs* »[47]. À cet effet, la directive, en conformité avec l'orientation retenue par le Conseil européen du printemps 2007, fixe un objectif de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation d'énergie au sein de l'UE, et ce à l'horizon 2020. Ces objectifs de consommation sont déclinés dans des plans d'action nationaux. Ces actes établissent les mesures envisagées pour atteindre l'objectif national. Autant de mesures censées fluidifier le fonctionnement du marché : réduire les obstacles à la commercialisation, simplifier les régimes d'autorisation, faciliter l'intégration aux réseaux. La Commission, gardienne de l'intérêt général européen, procède à une évaluation, elle peut émettre des recommandations.

La directive énonce également un objectif de simplification administrative destiné à stimuler l'investissement privé. Il s'agit, de manière classique, conformément aux recettes éprouvées du marché intérieur de supprimer les obstacles... administratifs. Les autorisations, certifications et autres licences doivent être aussi simples que possible. Les frais administratifs doivent être calculés en fonction des coûts réellement exposés.

La puissance publique européenne n'utilise pas seulement le levier législatif, elle recourt également aux deniers publics afin de doper la production d'énergie renouvelable. À ce titre, l'Union européenne apporte son concours financier à la recherche afin d'améliorer les procédés de production[48]. En 2007, a été arrêté le deuxième

45 Pour une critique de cette approche réductrice du marché cantonné à un pur mécanisme faite sienne par le droit de l'Union européenne. Voir M-A. Hermitte, « Droit du marché, territoire et précaution », *in* J-C. Masclet, *La Communauté européenne et l'environnement*, colloque d'Angers, La Documentation française, Paris, 1997, p. 362.

46 Proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables, COM (2008) 19 final du 23 janvier 2008.

47 *Idem*, considérant n° 6.

48 Dans le cadre du septième programme-cadre de recherche-développement. Décision 1982/2006/CE du Parlement européen et du Conseil du 18 décembre 2006 relative au septième programme-cadre de la Communauté européenne pour des actions de recherche, de développement technologique et de démonstration (2007-2013), *JO* L 412, 30 décembre 2006, p. 1-43.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.caim.info (IP: 188.119.21.210)

programme « Énergie Intelligente Europe » (IEE-II). Le budget est doublé au regard de son devancier, à savoir 730 millions d'euros. Il s'agit de supprimer les obstacles qui inhibent la croissance des marchés des énergies renouvelables : financement de projets pour informer les décideurs, les entreprises, les collectivités locales ; actions de sensibilisation et de diffusion des meilleures pratiques. Le budget alloué à la RDT revêt ainsi un effet pédagogique à l'égard des acteurs du marché[49]. Cet effet de levier est encore renforcé par les plates-formes technologiques, véritables partenariats public-privé mis en place avec les acteurs du marché. Autre exemple de mobilisation des deniers publics destinée à stimuler l'investissement privé, la création le 1er juillet 2011 d'un nouveau fonds pour l'efficacité énergétique en association avec la BEI, la *Deutsche Bank* et la *Casa Depositi e Prestiti*. Ce nouveau fonds a été présenté comme l'élément central d'un nouveau mécanisme en faveur des énergies renouvelables. Il s'agit d'utiliser les ressources non allouées du Programme énergétique européen pour la relance (règlement 663/2009)[50]. Il serait également loisible de mentionner le concours apporté par les fonds structurels, instruments financiers de la politique régionale, politique d'accompagnement du marché intérieur convient-il de le rappeler. L'UE a également joué un rôle moteur dans la création du Fonds mondial pour la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables en mars 2008. Fonds mondial de capital-risque, il a pour ambition de mobiliser l'investissement privé dans des projets situés dans des pays en développement et les économies en transition (après tout, le droit de l'environnement est un droit de l'interdépendance, intérêt commun).

La croissance du marché des énergies renouvelables suppose, au-delà de l'investissement privé, un investissement humain (ressources financières mais aussi humaines). C'est pourquoi le législateur européen a mis l'accent sur la formation professionnelle.

La mobilisation des instruments de la puissance publique n'est pas seulement orientée vers la stimulation de l'offre. Outre la production, il convient de favoriser l'utilisation des énergies renouvelables. C'est pourquoi, cette stratégie implique nécessairement un pendant, pour corollaire, à savoir la stimulation de la demande (2).

2. La stimulation de la demande

Préceptes du développement durable et logique du marché intérieur se rejoignent à nouveau dans la promotion de l'information des agents économiques, plus précisément celle des consommateurs. Comme le souligne l'Agenda 21, l'information joue un rôle fondamental dans la promotion du développement durable. Les énergies renouvelables ne font pas exception. Afin de promouvoir la consommation d'énergie renouvelable, il est de bonne politique juridique pour la puissance publique de

49 Directive 2009/28 préc., considérant 22.

50 Règlement 663/2009 du 13 juillet 2009 établissant un programme d'aide à la relance économique par l'octroi d'une assistance financière communautaire à des projets dans le domaine de l'énergie, *JOUE* n° L 200, 31 juillet 2009, p. 31.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.cairn.info (IP: 188.119.21.210)

convaincre les consommateurs à travers une information pertinente[51]. L'information des consommateurs est considérée comme un instrument important pour favoriser l'accroissement de la demande de produits soucieux de l'intérêt général. En vertu de l'article 14, § 2 de la directive 2009/28, « *Les États membres veillent à ce que les informations relatives aux avantages nets, au coût et à l'efficacité énergétique des équipements et des systèmes servant à l'utilisation d'énergie de chauffage ou de refroidissement et d'électricité provenant de sources d'énergie renouvelables soient mises à disposition soit par le fournisseur de l'équipement ou du système, soit par les autorités nationales compétentes.* ». Par conséquent, il appartient aux pouvoirs publics d'inciter des agents économiques à informer d'autres agents économiques (rôle de Pygmalion du marché, de *deus ex machina*), en d'autres termes, de faire en sorte que l'offre rencontre la demande.

Toutefois, l'information ne porte pas seulement sur les énergies renouvelables en tant que telles, mais également sur les incitations instaurées par les pouvoirs publics pour encourager la consommation de ces énergies alternatives. Conformément à l'article 14, § 1er de la directive, « *Les États membres veillent à ce que les informations relatives aux mesures de soutien soient mises à la disposition de tous les acteurs concernés, tels que les consommateurs, les entrepreneurs, les installateurs, les architectes et les fournisseurs d'équipements et de systèmes de chauffage, de refroidissement et d'électricité et de véhicules pouvant consommer de l'énergie produite à partir de sources renouvelables.* ». À l'évidence, la seule transmission de l'information bien que nécessaire n'est pas suffisante. Le consommateur se détermine également en fonction du prix, véritable langage du marché. À cet égard, il serait « *souhaitable que les prix de l'énergie reflètent les coûts externes de la production et de la consommation d'énergie, y compris, s'il y a lieu, les coûts environnementaux, sociaux et de santé*. »[52]. Tel n'est pas le cas. Il s'agit là d'une défaillance du marché, ce qui rend nécessaire le recours à des aides (de la puissance) publiques. Cet exemple est loin d'être isolé. Ainsi, le Plan solaire méditerranéen qui reposait à titre principal sur les financements privés peine à s'imposer : mobilisation insuffisante des investisseurs, projets en deçà des ambitions initiales.

Ces exemples illustrent une problématique plus globale. C'est que le recours au seul marché aux fins d'intérêt général n'est pas suffisant. Dès lors, consciente des insuffisances du marché, la puissance publique européenne recourt également à des instruments puisés dans l'arsenal classique du droit public économique, à savoir des mesures incitatives destinées à infléchir le marché (II).

51 Voir P. Moor, « Intérêts publics et privés », *in* C-A. Morand (dir.), *La pesée globale des intérêts*, Helbing et Lichtenham, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1996, p. 17.

52 Directive 2009/28 précitée, considérant 26.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.caim.info (IP: 188.119.21.210)

II. L'INFLEXION DU MARCHÉ AU NOM DE L'INTÉRÊT GÉNÉRAL

L'Union européenne a conscience que le marché peut mal faire ou faire trop peu. Dès lors que le marché s'avère insuffisant, faillible, l'Union européenne ne va pas hésiter à intervenir pour orienter l'économie. En d'autres termes, la puissance publique européenne va faire du droit public économique sinon sans le savoir, du moins sans le dire. Compte tenu du manque de compétitivité des énergies renouvelables à l'égard des énergies traditionnelles, la stimulation de la seule logique du marché-mécanisme ne saurait suffire. Il s'avère nécessaire de corriger cet état de fait. C'est pourquoi la puissance publique européenne a eu recours à des mesures incitatives directement puisées dans l'arsenal classique du droit public économique. Ces mesures correctives du marché revêtent deux formes complémentaires : il s'agit, d'une part, de jouer sur le prix des énergies renouvelables (A) et, d'autre part, face au succès mitigé des partenariats public-privé, de susciter des partenariats public-public...(B)

A) UN PRIX CORRIGÉ

Rappelons que le prix est le langage par excellence du marché. Les incitations utilisées prennent la forme d'avantages fiscaux[53] ou encore d'aides publiques. Ce choix s'explique aisément. Mettant en œuvre une véritable « *empathie systémique* »[54], le soutien financier ou la défiscalisation permet de diminuer le prix. Dès lors, les énergies renouvelables bénéficient d'un avantage concurrentiel, d'un avantage comparatif dans la compétition économique. Il s'agit de convaincre les consommateurs par une diminution du prix. Ce faisant, le législateur vient pallier une carence du marché incapable de tenir compte des coûts environnementaux. Le dessein est de rétablir la vérité des prix, de corriger le prix issu des seuls mécanismes du marché. À cette fin, la puissance publique applique le principe pollueur-payeur.

Tout d'abord, la fiscalité permet d'orienter le comportement des agents économiques dans une direction conforme aux objectifs d'intérêt européen[55]. La puissance publique européenne permet aux États membres de réduire la fiscalité au profit des énergies renouvelables. Il s'agit de rendre ces énergies plus compétitives, moins

53 Ainsi, les primes destinées à orienter vers certaines productions en agriculture ou encore l'octroi d'avantages fiscaux à certains groupements d'exportateurs constituent des illustrations classiques d'incitations.

54 L'empathie systémique consiste à « *comprendre le mode opératoire d'un autre système et à en tirer les conséquences* ». C-A. Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, préc., p. 127 et s. Il s'agit notamment de tenir compte des points de vue et des critères de décision des acteurs que la puissance publique souhaite influencer. En l'occurrence, le droit fait sien la logique des acteurs économiques afin d'orienter leur comportement dans un sens plus conforme à l'intérêt général.

55 C-A. Morand, *Le droit néo-moderne des politiques publiques*, préc., p. 80.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.caim.info (IP: 188.119.21.210)

onéreuses que les énergies fossiles[56]. C'est dans le cadre de la directive relative à la taxation de l'énergie[57] que le législateur européen autorise les États membres à octroyer des avantages fiscaux aux énergies renouvelables pour des raisons d'intérêt général. Le choix laissé aux États membres est assez large puisqu'ils peuvent appliquer non seulement de simples réductions du taux de taxation mais également des exonérations. Cette promotion des incitations est relayée dans le cadre des aides d'État. En effet, l'encadrement des aides d'État en faveur de l'environnement admet l'octroi d'avantages fiscaux au profit des énergies renouvelables[58].

Véritable Janus juridique[59], le contrôle des aides d'État est aussi utilisé par la puissance publique européenne au service de l'intérêt général. Il s'agit là du rôle proactif du contrôle des aides d'État. L'objectif est d'infléchir le fonctionnement du marché au profit de certains produits ou activités au nom de l'intérêt général. Il s'agit de renforcer la compétitivité économique des énergies renouvelables. Cette logique de compensation transparaît clairement des lignes directrices relatives aux aides d'État en faveur de la protection de l'environnement. « *L'aide d'État peut être justifiée, si le coût de production des énergies renouvelables est* supérieur *au coût de production des sources d'énergie moins respectueuses de l'environnement* ». Ici aussi, il s'agit de rétablir la vérité des prix impossible à atteindre par le seul jeu du marché. Comme l'indique le législateur de l'Union, « *L'aide publique est nécessaire pour atteindre les objectifs de la Communauté en ce qui concerne le développement de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables, en particulier aussi longtemps que les* ***prix de l'électricité sur le marché intérieur ne refléteront pas l'intégralité des coûts et des avantages environnementaux*** *et sociaux des sources d'énergie utilisées.* »[60]. C'est pourquoi outre la défiscalisation, une gamme étendue d'aides est admise : subventions, prêts, prix d'achat garanti.

Cette intervention de la puissance publique se heurte toutefois à la raréfaction des ressources budgétaires. En outre, elle repose sur le principe de subsidiarité dont les effets ambivalents en matière environnementale ne sont plus à démontrer. C'est

56 En effet, réduire les accises procure un avantage concurrentiel en termes de prix ce qui devrait accroître les parts de marché des biocarburants et favoriser le remplacement des carburants classiques.

57 Directive 2003/96 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité, précitée.

58 Commission européenne, « Lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement », *JO* C 82, 1er avril 2008, p. 1, point 49.

59 Le contrôle des aides d'État a une « double fonction » : concurrence et cohérence. Le maintien d'un marché concurrentiel n'épuise pas son rôle. Cette prérogative de la Commission permet également d'orienter les interventions nationales dans une perspective commune, cohérente. J. Mertens de Wilmar et H. Nyssens, « Intégration européenne et correction des mécanismes du marché, un modèle économique et social européen », *in Mélanges Farjat*, p. 557 et spec. p. 567.

60 Directive 2009/28, considérant 27. C'est nous qui soulignons.

JLE Éditions | Téléchargé le 09/02/2026 sur https://droit.cairn.info (IP: 188.119.21.210)

pourquoi le législateur de l'UE a prévu un recours accru à la coopération interétatique. En d'autres termes, l'UE promeut la formation de partenariats public-public ce qui s'avère on ne peut plus pertinent face à un intérêt commun. Ceci permet de combiner subsidiarité et cohérence.

B) LA PROMOTION DE PARTENARIATS « PUBLIC-PUBLIC »

Cette coopération entre puissances publiques, garantes de l'intérêt général, doit permettre de pallier les insuffisances du marché en mutualisant les ressources financières et énergétiques. En effet, certains États membres sont « plus égaux que d'autres » en matière d'énergies renouvelables (climat, choix technologiques, ressources financières). Cette coopération témoigne à des degrés divers de l'existence d'un intérêt commun aux États membres. Par conséquent, le législateur de l'Union promeut une coopération loyale horizontale[61]. Celle-ci se justifie tout à fait au regard des caractéristiques ontologiques du droit de l'environnement, droit de solidarité, de l'interdépendance. Ce faisant, cette coopération fait écho à la Déclaration Schuman. Droit de l'Union et droit de l'environnement convergent donc. À cet égard, trois domaines de coopération sont prévus par la directive sur les énergies renouvelables. Ils témoignent à des degrés divers de l'existence d'un intérêt commun aux États membres.

Tout d'abord, des transferts statistiques sont prévus. Un État membre qui dispose d'un excédent d'énergie renouvelable peut le revendre à un autre État membre dont les coûts de production sont plus élevés. Il s'agit donc bien de contre-carrer les obstacles issus du marché, de venir pallier le manque de compétitivité économique.

Ensuite, un État membre peut cofinancer dans un autre État membre un projet d'énergie renouvelable pour une production statistiquement partagée entre les deux. Il s'agit en l'espèce d'un intérêt général partagé, commun. Une telle initiative permet de conjuguer, de mutualiser les ressources financières.

Enfin, plusieurs États membres peuvent harmoniser en totalité ou en partie les régimes d'aides qu'ils accordent. Un effet de levier est bien évidemment recherché destiné à renforcer la compétitivité des énergies renouvelables. L'objectif recherché est de dompter, canaliser les forces du marché dans un sens conforme au bien commun[62]. Tel est le rôle dévolu au droit, « *art du bon et du juste* »[63].

61 Art. 4, §3 TUE.

62 Cette logique solidariste s'étend aux relations avec les États tiers, notamment les États voisins. Tel est le cas du Plan Solaire Méditerranéen. Ceci fait ainsi écho à l'article 191, § 1er TFUE. « *La politique de l'Union dans le domaine de l'environnement contribue à* (…) *la promotion sur le plan international de mesures destinées à faire face aux problèmes régionaux ou planétaires de l'environnement, et en particulier la lutte contre le changement climatique* ».

63 Selon la célèbre formule de Celse.