

# **UNE POLITIQUE EXTÉRIEURE AU SERVICE DES INTÉRÊTS DE L'EUROPE EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE**

## **Document de la Commission et du SG/HR pour le Conseil européen**

### **FAIRE FACE AUX RISQUES EXTÉRIEURS EN MATIÈRE ÉNERGÉTIQUE**

L'Union européenne et le monde ont besoin de flux d'énergie sûrs et durables à des prix abordables: il s'agit d'un facteur clé du développement économique et de la réalisation des objectifs de Lisbonne. Il existe un lien évident entre sécurité énergétique, durabilité et compétitivité.

Une dépendance accrue par rapport aux importations en provenance de régions et de fournisseurs instables comporte un risque sérieux. Certains grands producteurs et consommateurs utilisent l'énergie comme un levier politique. En outre, les acteurs extérieurs qui n'obéissent pas aux mêmes règles de marché et qui, chez eux, ne sont pas soumis aux mêmes pressions sur le plan de la compétitivité font peser d'autres risques sur le marché énergétique intérieur de l'Union.

Un approvisionnement énergétique sûr exige une conjugaison de politiques intérieures et extérieures. Il faut agir davantage au niveau de l'Union européenne – c'est pourquoi le Conseil européen, sur la base du Livre vert<sup>1</sup> de la Commission, a préconisé une politique énergétique pour l'Europe et demandé qu'un plan d'action définissant les priorités puisse être adopté lors de sa réunion de printemps de 2007, dans le prolongement de l'analyse stratégique que la Commission doit présenter fin 2006. Il a également invité la Commission européenne et le Secrétaire général/Haut représentant à fournir entre-temps des éléments pour une stratégie des relations extérieures de l'Union dans le domaine de l'énergie.

Il ne s'agit pas ici de remettre en cause le droit légitime des différents États membres d'avoir leurs propres relations extérieures pour garantir leur sécurité d'approvisionnement énergétique et de choisir les énergies qu'ils veulent utiliser. Il n'en demeure pas moins que la mise sur pied d'une politique extérieure cohérente et ciblée de l'Union en matière énergétique, tirant parti de tout l'éventail de ses politiques intérieures et extérieures, renforcerait la sécurité collective extérieure de l'Union en matière énergétique. Elle aiderait aussi l'Union à contrecarrer plus efficacement d'éventuelles stratégies menées par d'importants fournisseurs extérieurs d'énergie pour peser sur les fondamentaux du marché.

Le présent document examine comment les relations extérieures de l'Union, y compris la PESC, peuvent être mises à profit plus efficacement pour atteindre notre objectif commun, qui est de garantir la sécurité de flux d'énergie durables du point de vue de l'environnement, à des prix abordables.

---

<sup>1</sup> Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable, mars 2006 (cf. doc. 7070/06 + ADD 1 (COM(2006) 105 final)).

Il s'agit forcément d'une analyse préliminaire, destinée à engager le débat, mais on y trouvera aussi une liste d'actions concrètes qui pourraient être menées dès à présent. Les relations extérieures en matière énergétique ne peuvent pas être dissociées de la question plus vaste de savoir quelle sorte de politique énergétique veulent l'Union et ses États membres. La réponse à cette question fera partie du plan d'action qui sera présenté au printemps prochain. Une politique intérieure plus étoffée est une condition préalable pour défendre les intérêts extérieurs de l'Union en matière énergétique, et pour mieux juger comment l'Union peut user de ses relations extérieures pour promouvoir ces intérêts.

## PRINCIPES DIRECTEURS

Pour renforcer la sécurité extérieure des approvisionnements énergétiques de l'Union, il est important d'adopter une approche cohérente qui vise à atteindre les objectifs suivants:

1. Promouvoir la transparence et une meilleure gouvernance du secteur énergétique par des partenariats énergétiques avec des pays tiers, l'objectif étant de créer des conditions juridiques stables, non discriminatoires, transparentes, ouvertes et mutuellement bénéfiques pour les investissements et les échanges dans le domaine de l'énergie.
2. Améliorer les capacités de production et d'exportation des pays producteurs et développer et moderniser les infrastructures de transport de l'énergie dans les pays producteurs et les pays de transit.
3. Améliorer le climat d'investissement des sociétés européennes dans les pays tiers et ouvrir la production et l'exportation des ressources énergétiques à l'industrie de l'Union.
4. Améliorer les termes de l'échange en matière énergétique en offrant aux pays tiers et de transit un accès non discriminatoire aux infrastructures d'exportation.
5. Renforcer la sécurité matérielle et environnementale ainsi que la sécurité des infrastructures énergétiques.
6. Favoriser l'efficacité énergétique, l'utilisation des énergies renouvelables, y compris des biocarburants, de technologies à faible émission et l'utilisation rationnelle de l'énergie dans le monde entier.
7. Appliquer les mécanismes appropriés du protocole de Kyoto.
8. Diversifier les importations d'énergie par produit et par pays.
9. Créer, pour les pays qui ont opté pour le nucléaire, un régime international d'approvisionnement en uranium enrichi qui soit conforme aux engagements en matière de non-prolifération et prenne en considération les dispositions du traité EURATOM.
10. Promouvoir la constitution de réserves stratégiques et encourager leur détention en commun avec des pays partenaires.

À ce stade, il serait utile d'examiner deux éléments constitutifs de la sécurité énergétique: le bon fonctionnement des marchés et la diversification.

### **LE BON FONCTIONNEMENT DES MARCHÉS**

La meilleure façon de garantir un approvisionnement sûr en énergie à des prix abordables réside dans le bon fonctionnement des marchés mondiaux, qui créent ainsi une offre élastique et réactive en énergie au niveau mondial, facilitent les décisions d'investissement, amortissent les chocs et offrent une sécurité aux clients comme aux producteurs. Les marchés ne fonctionnent toutefois pas dans le vide; ils ont besoin d'une infrastructure matérielle et juridique, ainsi que d'informations et de transparence, et de la participation active des principaux acteurs.

L'Union pourrait y parvenir en étendant son propre marché de l'énergie à ses voisins pour former une zone de réglementation commune ayant des règles similaires dans les domaines du commerce, du transit et de l'environnement. Sur un plan plus large, l'Union devrait préconiser la réciprocité dans l'ouverture et le respect des règles du marché: absence de discrimination, concurrence, transparence et contrôle de l'application des règles.

Nous devons convaincre les pays tiers consommateurs que les marchés mondiaux de l'énergie peuvent fonctionner dans leur intérêt. Si ceux-ci devaient arriver à la conclusion que le seul moyen de garantir la sécurité consiste à conclure des accords bilatéraux, le risque de perturbation du système énergétique serait accru.

## **DIVERSIFICATION**

La sécurité énergétique de l'Union européenne peut être renforcée par la diversification des sources, de l'origine géographique et des itinéraires de transit de l'énergie. Dans les pays voisins qui occupent une position clé pour elle, l'Union devrait faciliter la maintenance et la modernisation des infrastructures énergétiques existant, ainsi que la construction de nouvelles infrastructures.

Un certain nombre de nouveaux projets gaziers ont déjà fait l'objet d'une décision ou se trouvent à un stade avancé de planification (Afrique du Nord, Moyen-Orient, région de la mer Caspienne, Russie et Norvège). S'ils sont menés à bien, ils pourraient donner naissance à de nouveaux corridors énergétiques et à de nouvelles capacités d'importation représentant une part significative de la consommation actuelle de gaz de l'Union. En outre, les terminaux GNL jouent un rôle particulier dans la sécurité d'approvisionnement. La construction de grands oléoducs internationaux pour acheminer le pétrole de la mer Caspienne et d'Asie centrale dans l'Union est également essentielle.

Pour accélérer la réalisation de ces projets d'infrastructures, il faut utiliser tous les instruments disponibles: du dialogue politique aux politiques communautaires, notamment en matière de commerce, de développement, de concurrence, de recherche et d'environnement, en passant par les subventions financières et les prêts, y compris ceux de la BEI, de la BERD et d'autres institutions financières internationales.

## **OBTENIR DES RÉSULTATS**

Cette analyse montre combien il importe que l'Union se dote d'une politique de relations extérieures en matière d'énergie. Cette politique doit être cohérente (appuyée par toutes les politiques de l'Union, par les États membres et par l'industrie), stratégique (reconnaissant pleinement les dimensions géo-politiques des questions de sécurité liées à l'énergie) et ciblée (sur des initiatives où il est clair que l'action au niveau de l'Union peut être bénéfique à cette dernière). Elle doit aussi cadrer avec les objectifs plus vastes de la politique étrangère de l'Union européenne, tels que la prévention et la résolution des conflits, la non-prolifération et la promotion des droits de l'homme.

Une politique extérieure de l'énergie doit être fondée sur une définition claire des intérêts de l'Union et sur des évaluations fiables des risques. En d'autres termes, il faut veiller à ce que l'Union européenne dispose des capacités de surveillance nécessaires pour être alertée rapidement et pour renforcer sa capacité de réaction. L'Union devrait envisager la mise en place d'un réseau de correspondants de sécurité en matière d'énergie, composé de représentants des États membres, de la Commission et du Secrétariat général du Conseil, pour surveiller la sécurité énergétique, élaborer des analyses et mettre au point des plans d'action. L'Observatoire européen de l'approvisionnement énergétique pourrait également fournir une contribution précieuse.

Une politique extérieure efficace en matière d'énergie dépend de notre capacité à maîtriser nos ressources collectives considérables et à les mettre au service d'intérêts communs. En d'autres termes, nous devons nous engager avec des pays producteurs et consommateurs et des pays de transit à obtenir des résultats; il faut aussi être conscient que des défis politiques impliquent un dialogue au niveau politique (y compris au niveau des chefs d'État ou de gouvernement) sur une base bilatérale, régionale et multilatérale.

Parmi les initiatives qui pourraient être prises, citons:

au niveau bilatéral

- vu que l'Union européenne et la Russie sont et seront interdépendants dans le secteur énergétique, œuvrer à la conclusion avec la Russie d'un accord global couvrant tous les produits énergétiques, dont le but devrait être l'intégration des marchés européen et russe de l'énergie, de manière non discriminatoire, transparente, réciproque et bénéfique pour les deux parties. Un tel accord devrait en principe être négocié dans le contexte du cadre contractuel post-APC;
- poursuivre le partenariat énergétique stratégique avec la Norvège (y compris en appuyant son souhait d'adhérer au traité instituant la Communauté de l'énergie) et poursuivre une approche similaire avec l'Algérie;
- aider la Turquie à exploiter pleinement sa capacité à devenir une grande plate-forme de transit de l'énergie, et en particulier à promouvoir son adhésion rapide au traité instituant la Communauté de l'énergie;
- appliquer le protocole d'accord UE-Ukraine sur la coopération en matière énergétique, inclure un vaste chapitre sur l'énergie dans le futur accord bilatéral et envisager l'adhésion de l'Ukraine au traité instituant la Communauté de l'énergie;
- mettre un accent particulier sur l'application des dispositions relatives à l'énergie figurant dans les plans d'actions de la PEV;
- développer la coopération bilatérale en matière d'énergie avec les grands partenaires producteurs et de transit en Afrique du Nord et en Afrique continentale, dans le Caucase, dans le bassin de la mer Caspienne et en Asie centrale, au Moyen-Orient et dans le Golfe, ainsi qu'en Amérique latine;
- renforcer le dialogue et la coopération au niveau bilatéral avec des pays consommateurs clés, en particulier avec les États-Unis (si un dialogue plus politique sur l'énergie est nécessaire) ainsi qu'avec le Japon, la Chine et l'Inde pour tenter de trouver une position commune sur les questions énergétiques mondiales. L'objectif serait d'améliorer la transparence et le fonctionnement des marchés énergétiques mondiaux, de développer des ressources énergétiques durables et de mettre en place une efficacité énergétique;

au niveau régional

- étendre le marché intérieur de l'Union par l'extension du traité instituant la Communauté de l'énergie à des pays de l'EEE et de la PEV;
- favoriser la convergence réglementaire par le biais de la PEV, afin d'améliorer le climat d'investissement et de mettre en place des règles du jeu uniformes en termes d'ouverture des marchés, de concurrence équitable et de protection et sécurité de l'environnement;

au niveau multilatéral

- intégrer complètement les objectifs énergétiques de l'Union dans sa politique commerciale multilatérale et, le cas échéant, poursuivre ces objectifs par l'intermédiaire de l'OMC;
- conclure les négociations sur le protocole de la Charte de l'énergie sur le transit, et veiller à la ratification du traité sur la Charte de l'énergie par tous les signataires;
- encourager les États membres qui sont membres du G8 et la Commission à utiliser ce forum pour promouvoir les intérêts énergétiques de l'Union, y compris dans le cadre du G8+5 qui rassemble les principaux producteurs et consommateurs;
- examiner comment renforcer la coopération avec l'Agence internationale de l'énergie et étendre le nombre de ses membres;
- promouvoir un accord international sur l'efficacité énergétique, stimuler la mise au point d'énergies renouvelables et le déploiement de technologies énergétiques efficaces.

Le Conseil européen est invité à examiner si les présentes propositions devraient constituer une contribution au processus de réflexion plus vaste conduisant à une politique de l'énergie pour l'Europe et à un plan d'action global à approuver au printemps 2007, et dans quelle mesure ces propositions devraient déjà être mises en œuvre sans attendre le résultat de ce processus plus vaste.

**Annexe** Consommation de gaz et de pétrole dans l'Union en 2004 par source

	<b>GAZ</b>	<b>PÉTROLE</b>
Importations de <b>Russie</b>	24%	27%
Importations de <b>Norvège</b>	13%	16%
Importations du <b>Moyen-Orient</b>		
Importations d' <b>Algérie</b>	10%	
Importation d' <b>Afrique du Nord</b>		12%
Production indigène	46%	21%
Autres régions	7%	5%