

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.11.2008
COM(2008) 781 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Deuxième analyse stratégique de la politique énergétique

**PLAN D'ACTION EUROPEEN EN MATIERE DE SECURITE ET DE SOLIDARITE
ENERGETIQUES**

{SEC(2008) 2870}

{SEC(2008) 2871}

{SEC(2008) 2872}

COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Deuxième analyse stratégique de la politique énergétique

PLAN D'ACTION EUROPEEN EN MATIERE DE SECURITE ET DE SOLIDARITE ENERGETIQUES

1. INTRODUCTION

La nouvelle politique de l'UE en matière d'énergie et d'environnement approuvée par le Conseil européen en mars 2007¹ prévoit un programme d'action prospectif qui permettra à la Communauté d'atteindre ses objectifs fondamentaux en termes de développement durable, de compétitivité et de sécurité de l'approvisionnement. Pour faire de ce programme une réalité, l'UE s'est engagée à mener l'initiative «20-20-20», qui consiste à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, accroître de 20 % par rapport aux 8,5 % actuels la part des énergies renouvelables dans la consommation énergétique et améliorer de 20 % l'efficacité énergétique, le tout avant 2020.

Pour donner effet à ces engagements, la Commission a présenté, en septembre 2007, le troisième paquet de mesures législatives concernant le marché intérieur de l'énergie², dont le but est de rendre la concurrence plus effective et de ménager des conditions favorables à l'investissement, à la diversification et à la sécurité de l'approvisionnement ; un marché de l'énergie concurrentiel est une étape obligée pour atteindre les objectifs de l'initiative «20-20-20». En janvier 2008, la Commission a présenté une proposition de révision de la directive concernant le système communautaire d'échange de quotas d'émission (SCEQE) pour la période 2013-2020, une décision dite «de répartition de l'effort» pour les secteurs hors SCEQE et une nouvelle directive sur les énergies renouvelables, qui instaureront un climat d'investissement sûr et prévisible pour l'industrie européenne³. Le Parlement et le Conseil ont exprimé leur volonté de voir ces propositions rapidement adoptées.

La nouvelle politique énergétique de l'Europe va radicalement modifier les perspectives énergétiques de l'UE. Le paquet de mesures aura pour effet de réduire de près de 15 % la consommation d'énergie dans l'UE en 2020 et entraînera une réduction allant jusqu'à 26 % des importations d'énergie prévues par rapport à l'évolution escomptée avant le lancement de l'initiative «20-20-20»⁴. En d'autres termes, l'UE aura pris les premières mesures pour inverser la tendance à l'accroissement de la consommation d'énergie, à la hausse des importations et à la perte croissante au profit des producteurs d'énergie de richesses créées sur son territoire. À l'heure actuelle, l'Europe importe 54 %⁵ de son énergie. Aux prix en vigueur

¹ Conseil européen de mars 2007, conclusions de la présidence.

² COM(2007)0528-32.

³ COM(2008) 30.

⁴ Ces chiffres se fondent sur une comparaison entre le scénario "nouvelle politique énergétique + prix du pétrole élevés" et le scénario de référence associé à des prix du pétrole modérés. Pour une description détaillée de toutes les statistiques, projections et analyses par scénario utilisées ici, se reporter au document de travail des services de la Commission accompagnant le présent document et intitulé «Europe's current and future energy position: demand – resources – investment».

⁵ Eurostat, année 2006.

cette année, ces importations représentent environ 350 milliards d'euros, soit environ 700 euros par citoyen de l'UE. Bien qu'on puisse reconnaître un rôle positif aux échanges de produits énergétiques, l'efficacité énergétique, la réduction des émissions de gaz à effet de serre, la diversification des sources d'énergie et des sources d'approvisionnement sont indispensables à l'équilibre de notre système énergétique. Grâce à l'adoption du paquet «20-20-20», l'UE sera prête à aborder les prochaines étapes essentielles sur la voie d'une politique énergétique plus durable, plus sûre, reposant davantage sur la technologie, qui soit génératrice de richesses et d'emplois dans l'UE.

Cela étant, des mesures complémentaires sont nécessaires pour atteindre les trois objectifs sous-jacents de la nouvelle politique énergétique de l'UE : développement durable, compétitivité et, surtout, sécurité de l'approvisionnement. Ainsi, selon les prévisions, l'UE devrait rester dépendante des importations d'énergie – pétrole, charbon et surtout gaz – pendant de nombreuses années encore. En Europe, la production indigène de combustibles fossiles est en déclin. Par conséquent, les importations nettes de combustibles fossiles devraient globalement se maintenir aux niveaux actuels jusqu'en 2020 même si les politiques de l'UE dans les domaines du climat et de l'énergie sont pleinement mises en œuvre.

Les tendances à moyen terme pour la consommation mondiale de pétrole et de gaz annoncent la poursuite d'une croissance importante et constante de la demande, en particulier de la part des pays en développement. Parallèlement, les réserves restantes et les capacités de production inutilisées sont concentrées entre des mains toujours moins nombreuses. En témoignent la flambée des prix et la volatilité des marchés du pétrole et du gaz.

En ce qui concerne l'UE, le gaz constitue la plus grande source d'inquiétude car un certain nombre d'États membres sont excessivement dépendants d'un fournisseur unique. Les aléas politiques dans des pays fournisseurs ou de transit, les accidents ou les catastrophes naturelles, les effets du changement climatique rappellent à l'UE la vulnérabilité de son approvisionnement direct en énergie.

Bien que chaque État membre soit responsable de sa propre sécurité, la solidarité entre les États membres est l'un des piliers de l'appartenance à l'UE. Au sein du marché intérieur de l'énergie, les solutions exclusivement nationales s'avèrent souvent insuffisantes. Les stratégies de partage et de répartition des risques, et celles qui visent à tirer le meilleur parti de l'influence combinée de l'UE sur la scène internationale, peuvent être plus efficaces que des actions dispersées à l'échelle nationale. C'est pourquoi la sécurité énergétique est une question d'intérêt commun pour l'UE.

Dans ce contexte mondial, l'UE doit prendre des mesures pour garantir son avenir énergétique et protéger ses intérêts essentiels en matière d'énergie. Elle doit intensifier les efforts déployés en vue de mettre en place une politique énergétique extérieure efficace, s'exprimer d'une même voix, recenser les infrastructures d'importance majeure pour sa sécurité énergétique puis veiller à leur édification, et agir de façon cohérente afin de renforcer ses partenariats avec les principaux fournisseurs, pays de transit et consommateurs.

Par ailleurs, l'UE se doit d'exploiter pleinement le potentiel de production d'énergie que recèlent ses mers et ses océans, de faire évoluer rapidement son système de transport et de progresser concrètement en termes d'interconnexion au sein du marché européen de l'énergie. La première priorité à cet égard est de faire en sorte que le paquet «20-20-20» soit adopté et rapidement mis en œuvre. Pour aller plus loin, la Commission propose, comme noyau dur de cette deuxième analyse stratégique de la politique énergétique, un **plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques** qui complète les mesures présentées jusqu'ici en vue de la réalisation de l'ensemble des trois objectifs fondamentaux de l'UE en matière d'énergie.

Enfin, la présente analyse stratégique de la politique énergétique prépare la prochaine étape de la politique européenne de l'énergie, en considérant les défis qu'il faudra probablement relever entre 2020 et 2050 et en entamant une réflexion sur la réponse que l'UE devra donner à ces défis à plus long terme.

2. PLAN D'ACTION EUROPEEN EN MATIERE DE SECURITE ET DE SOLIDARITE ENERGETIQUES

La Commission propose un **plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques** comportant cinq axes :

- Besoins en infrastructures et diversification des sources d'approvisionnement
- Relations extérieures dans le domaine de l'énergie
- Stocks de pétrole et de gaz et mécanismes de réaction en cas de crises
- Efficacité énergétique
- Exploitation optimale des ressources énergétiques indigènes de l'UE.

2.1. Promouvoir des infrastructures essentielles à la satisfaction des besoins en énergie de l'UE

Alors que le marché du pétrole est un marché international liquide, l'offre de gaz est essentiellement tributaire de l'infrastructure fixe des gazoducs. A l'heure actuelle, les importations couvrent 61 % de la consommation intérieure brute de gaz de l'UE. Le gaz importé provient pour 42 % de Russie, pour 24 % de Norvège, pour 18 % d'Algérie et pour 16% d'autres pays, dans ce dernier cas principalement sous la forme de GNL⁶. Étant donné le déclin constant de la production intérieure de l'UE, on s'attend à ce que le pourcentage des importations de gaz passe de 61 % à 73 % d'ici 2020⁷.

À l'échelle de l'UE, l'éventail des sources d'approvisionnement semble relativement large. À l'échelle nationale, par contre, pour des raisons historiques, un certain nombre d'États membres sont tributaires d'un fournisseur unique pour la satisfaction de l'ensemble de leurs besoins en gaz. L'interconnexion et la solidarité au sein du marché intérieur ne sont pas seulement les composantes naturelles d'un système reposant sur un marché intégré ; elles sont l'une et l'autre indispensables afin de répartir et de réduire les risques individuels. L'UE doit donc prendre des mesures concrètes pour s'assurer que ces marchés diversifient leurs sources d'approvisionnement.

En outre, afin d'atteindre les objectifs que l'UE s'est fixés dans son initiative «20-20-20» de façon à garantir un approvisionnement en électricité et en gaz à tous les citoyens de l'UE, des changements radicaux de l'infrastructure énergétique de l'UE seront nécessaires au cours des prochaines années et décennies. Des conditions cadres transparentes et fiables sont indispensables au sein de l'UE et à l'égard des pays tiers afin que les entreprises puissent tirer parti des nouvelles possibilités d'investissement. La Communauté doit adopter une démarche résolue afin de catalyser cette évolution.

La Commission propose par conséquent que les six actions prioritaires en matière d'infrastructures décrites ci-après soient acceptées en tant que priorités communautaires:

⁶ Eurostat, année 2006.

⁷ Scénario «nouvelle politique énergétique + prix élevés du pétrole» ; voir note 4.

- La **connexion des marchés de l'énergie encore isolés** en Europe est une priorité. Avec les États membres concernés et en collaboration étroite avec les régulateurs nationaux de l'énergie, la Commission élaborera en 2009 un **plan d'interconnexion pour la région balte** concernant le gaz, l'électricité et les questions de stockage. Ce plan recensera les infrastructures clés qui devraient être mises en place pour assurer l'interconnexion effective de la région balte avec le reste de l'UE, lui procurant un approvisionnement en énergie sûr et diversifié, et dressera la liste des actions, notamment financières, nécessaires à la réalisation de cette interconnexion. L'élaboration du plan devra dûment tenir compte de la nécessité de développer efficacement le marché ainsi que de la contribution de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables au renforcement de la sécurité de l'approvisionnement. Les travaux débiteront immédiatement au sein d'un groupe à haut niveau constitué avec les États membres concernés. Une rencontre régionale au sommet sera convoquée au cours de second semestre 2009 pour lancer la mise en œuvre du plan.
- Un **corridor gazier sud-européen** doit être mis en place pour l'approvisionnement en gaz provenant de la région caspienne et du Moyen-Orient ; une part non négligeable des besoins futurs de l'UE pourrait ainsi être potentiellement couverte. Il s'agit là d'une des plus urgentes priorités de l'UE en matière de sécurité énergétique. La Commission et les États membres doivent travailler de concert avec les pays concernés, notamment des partenaires tels que l'Azerbaïdjan et le Turkménistan, l'Iraq et les pays du Mashreq, entre autres, avec l'objectif commun de prendre rapidement des engagements fermes concernant l'approvisionnement en gaz et la construction des gazoducs nécessaires à tous les stades de ce projet. À plus long terme, lorsque les conditions politiques le permettront, d'autres pays de la région tels que l'Ouzbékistan et l'Iran devraient représenter une source non négligeable d'approvisionnement supplémentaire pour l'UE.

La faisabilité d'un mécanisme d'achat groupé pour le gaz caspien («Caspian Development Corporation») sera étudiée, dans le respect total des règles de l'UE en matière de concurrence notamment. Les conditions de passage des gazoducs devront être négociées avec les pays de transit, et notamment la Turquie, de manière à concilier les principes fondamentaux de l'acquis communautaire et les préoccupations légitimes de ces pays pour leur propre sécurité énergétique. La Commission invitera les représentants des pays concernés à une réunion à l'échelon ministériel destinée à faire progresser concrètement le dossier et à définir un calendrier en vue d'un accord. Elle s'efforcera de recenser, d'ici à la mi-2009, les obstacles résiduels à l'achèvement du projet, lequel fera l'objet d'une **communication relative au corridor gazier sud-européen** à l'intention du Conseil et du Parlement.

- Le recours au **gaz naturel liquéfié** et l'existence de capacités de stockage adéquates pour le gaz sont importants pour assurer la liquidité et la diversité des marchés de l'UE. Des capacités suffisantes pour le GNL – autrement dit, des installations de liquéfaction dans les pays producteurs ainsi que des terminaux GNL et des installations de regazéification navales dans l'UE – devraient être mises à la disposition de tous les États membres, directement ou par l'intermédiaire d'autres États membres sur la base d'arrangements de solidarité. Cette question est particulièrement importante pour les États membres qui se trouvent actuellement dans une dépendance excessive à l'égard d'un fournisseur de gaz unique. En 2009, la Commission évaluera la situation globale du GNL et recensera les lacunes en vue de proposer un **plan d'action concernant le GNL**.
- L'**anneau méditerranéen de l'énergie doit maintenant être achevé**, reliant ainsi l'Europe au Sud de la Méditerranée moyennant des interconnexions électriques et gazières. Ce réseau est essentiel, en particulier, pour développer le vaste potentiel de la région en

matière d'énergie solaire et éolienne. La liste des projets d'infrastructures prioritaires adoptée par la réunion des ministres de l'énergie Euromed de décembre 2007 et le plan solaire méditerranéen adopté à Paris en juillet 2008⁸ forment le schéma directeur de ce développement, et bénéficient du soutien financier et politique de l'UE. En 2010 au plus tard, la Commission présentera une **communication sur l'anneau méditerranéen** décrivant dans les grandes lignes un plan destiné à compléter les liaisons manquantes, notamment par des projets clés déterminants pour la diversification des sources d'approvisionnement externes de l'UE dans des régions plus éloignées, tels que les futures liaisons avec l'Iraq, le Moyen-Orient et l'Afrique subsaharienne.

- Des **interconnexions gazières et électriques traversant l'Europe du Centre et du Sud-Est selon un axe nord-sud** doivent être développées de façon prioritaire, en s'inspirant notamment de l'initiative NETS («New European Transmission System») pour mettre en place un gestionnaire commun de réseaux de transport de gaz⁹, l'anneau gazier de la Communauté de l'énergie («Energy Community Gas Ring»), les interconnexions prioritaires recensées lors du conseil ministériel de la Communauté de l'énergie en décembre 2007¹⁰ et l'oléoduc paneuropéen («Pan-European Oil Pipeline»)¹¹. Le nouveau paquet de mesures concernant le marché intérieur de l'énergie prévoit l'établissement à intervalles réguliers d'un plan décennal de développement du réseau décrivant dans les grandes lignes les lacunes et les mesures à prendre pour les combler. Ce plan évolutif sera élaboré par le nouveau réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (ENTSO). La Commission collaborera avec les régulateurs nationaux de l'énergie et les gestionnaires de réseau de transport pour les aider dans la préparation du premier plan de ce type en 2010, si nécessaire avant l'entrée en vigueur officielle du troisième paquet de mesures sur le marché intérieur de l'énergie.
- Dans la ligne des travaux du coordinateur européen et de la communication de la Commission sur l'énergie éolienne en mer qui accompagne la présente analyse stratégique de la politique énergétique, un **schéma directeur pour un réseau énergétique en mer du Nord** devrait être mis au point en vue d'interconnecter mutuellement les réseaux électriques nationaux du Nord-Ouest de l'Europe et d'y raccorder les nombreux projets prévus d'énergie éolienne en mer. Ce réseau pourrait devenir, avec l'anneau méditerranéen et le projet d'interconnexion pour la région balte, l'une des pierres angulaires d'un futur super-réseau européen. Le schéma directeur devrait énumérer les mesures à prendre et les échéances à respecter, ainsi que toute action spécifique qu'il conviendrait de décider. Il devrait être élaboré par les États membres et les acteurs régionaux concernés, moyennant si nécessaire une action au niveau communautaire.

La Commission aura par conséquent recours aux instruments déjà à sa disposition pour faire progresser rapidement l'ensemble de ces actions prioritaires, lesquelles ont d'ores et déjà été reconnues comme des projets requérant un soutien et une action communautaires au titre du programme RTE-E existant. Cela passera notamment par une collaboration active avec les États membres concernés pour exploiter au maximum la faculté de l'UE de s'exprimer d'une même voix s'agissant des questions énergétiques internationales.

Des efforts considérables seront demandés à l'ensemble des parties concernées en vue de financer les projets décrits ci-dessus. Une collaboration plus étroite et plus efficace avec le

⁸ www.euromedinfo.eu

⁹ www.molgroup.hu/en/press_centre/press_releases/european_energy_infrastructure__ndash__nets_project/

¹⁰ www.energy-community.org/

¹¹ www.ens-newswire.com/ens/apr2007/2007-04-03-03.asp

secteur privé et les institutions financières, notamment la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, s'impose afin de mobiliser les financements nécessaires, en particulier au profit de projets transfrontaliers. Ces activités représentent un élément clé de la réponse de l'UE à la crise financière actuelle et leur réalisation devrait par conséquent être accélérée, comme le suggère une récente communication de la Commission¹², notamment en vue de soutenir l'emploi et d'aider à compenser la baisse de la demande. Cet aspect revêt une importance particulière pour certaines infrastructures énergétiques clés hors de l'UE exposées à des risques non commerciaux accrus. Le développement de partenariats public-privé, amenant le soutien politique nécessaire, un encadrement de l'offre et, potentiellement, un certain niveau de financement ou des garanties de la part du secteur public, ainsi que d'autres formes de financement innovantes, constituent également des phénomènes susceptibles de s'amplifier. Cela pourrait éventuellement se faire avec la participation d'États membres de l'UE, d'entreprises et d'institutions financières communautaires, aussi bien que d'entités publiques et privées de pays tiers.

Cependant, la Commission considère que les instruments existants sont suffisants pour progresser davantage et rapidement. En premier lieu, l'UE devrait reconnaître les projets décrits ci-dessus comme constituant des **priorités en matière de sécurité énergétique**.

En second lieu, durant la période 2009-2010, les actions précises – en particulier, le recensement des besoins financiers et des sources potentielles de financement – nécessaires à la réalisation de ces projets seront définies de manière détaillée par la Commission, les États membres, l'industrie, les gestionnaires de réseau de transport, les régulateurs nationaux de l'énergie et le Parlement européen travaillant en étroite collaboration, et décrites dans les communications mentionnées plus haut. À cet égard, il convient de noter que les infrastructures énergétiques sont des installations de longue durée. La Commission veillera à ce que leur élaboration, leur conception et leur implantation tiennent compte des incidences de l'évolution climatique jusqu'à la fin du siècle, élément fondamental de leur viabilité économique. Toutes les nouvelles infrastructures énergétiques européennes doivent pouvoir résister aux aléas du climat.

En troisième lieu, à partir de 2010, les actions recensées devront être entreprises aux niveaux communautaire et national. Il est à noter qu'avec l'enveloppe budgétaire de 22 millions d'euros par an actuellement accordée au RTE-E les possibilités de catalyser le développement de grands projets d'intérêt communautaire sont limitées. L'instrument du RTE-E a été initialement conçu et mis en place lorsque l'UE était nettement plus restreinte et faisait face, en matière énergétique, à des difficultés dont l'ampleur n'avait rien de comparable à la situation actuelle. C'est pourquoi la Commission accompagne la présente analyse stratégique de la politique énergétique d'un livre vert qui lance une réflexion sur le remplacement de l'actuel RTE-E par un nouvel instrument, appelé **instrument européen pour la sécurité et les infrastructures énergétiques**, dont les objectifs pourraient être les suivants : (i) achever le marché intérieur de l'énergie ; (ii) mener le développement du réseau de telle manière que les objectifs de l'UE en matière d'énergies renouvelables puissent être atteints ; et (iii) garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'UE, en prévoyant une assistance en faveur de projets d'infrastructure majeurs dans et hors de l'UE. En outre, le livre vert examine de quelle manière exploiter et faire évoluer au mieux la politique extérieure et les instruments financiers de l'UE pour contribuer à la réalisation de ces objectifs, sans

¹² Communication de la Commission : «De la crise financière à la reprise: un cadre d'action européen», COM(2008)706 du 29.10.2008.

préjudice de l'examen à mi-parcours des instruments d'assistance extérieure prévu au printemps 2009.

Sur la base des résultats de la consultation qui suivra la publication du livre vert, la Commission envisagera l'opportunité de présenter une proposition concernant le nouvel instrument européen pour la sécurité et les infrastructures énergétiques. Entre autres aspects, la nécessité d'un financement communautaire futur serait évaluée, y compris pour le cadre financier communautaire qui prendra effet en 2014.

2.2. Mettre davantage l'accent sur l'énergie dans les relations internationales de l'UE

Tous les pays du monde connaissent une interdépendance croissante en matière énergétique. L'interdépendance énergétique influence le développement, le commerce et la compétitivité, les relations internationales et la coopération mondiale dans le domaine climatique. L'énergie mérite d'être traitée comme une priorité politique dans les relations internationales de l'UE, y compris dans le cadre de sa politique et de ses accords commerciaux, de ses partenariats bilatéraux, de ses accords de coopération et d'association, et de ses dialogues politiques. Les intérêts fortement divergents de chaque pays dans le domaine de l'énergie, dans un contexte d'interdépendance énergétique croissante, soulignent la nécessité d'un renforcement des cadres juridiques à l'échelle internationale, conciliant engagements et avantages, dans le secteur de l'énergie et les autres secteurs économiques.

Tout comme l'Union européenne recherche la sécurité de l'approvisionnement, grâce à une meilleure prévisibilité et une plus grande diversité, y compris de la part de différentes entreprises sur les marchés en amont, les gouvernements étrangers et les fournisseurs extérieurs recherchent la sécurité de la demande, en particulier lorsqu'il s'agit d'investir massivement dans de nouvelles sources d'approvisionnement en amont pour du gaz livré par gazoduc. Ils exigent des règles claires et stables concernant le fonctionnement du marché intérieur et des arrangements pour accéder au marché européen ou y investir. Dans de nombreux cas, il est nécessaire de développer des liens de confiance et des relations plus approfondies et juridiquement contraignantes entre l'UE et les pays producteurs ou de transit; les parties pourraient en tirer d'importants bénéfices mutuels dans la perspective à long terme nécessaire au financement des projets à plus forte intensité de capital envisagés pour l'avenir. L'UE devrait par conséquent utiliser tous les outils à sa disposition, intérieurs et extérieurs, pour consolider son influence collective auprès des pays fournisseurs d'énergie et pour proposer de nouveaux types de partenariats étendus. Au niveau multilatéral, l'UE devrait continuer à défendre une libéralisation plus poussée des échanges et des investissements dans le secteur de l'énergie.

Dans certains cas, il existe déjà une intégration réglementaire et économique. La **Norvège** est déjà intégrée dans le marché intérieur de l'énergie en tant que membre de l'Espace économique européen. Son rôle dans le renforcement de la sécurité de l'approvisionnement de l'UE en gaz (24 % des importations de l'UE) et en pétrole (16 %)¹³ est essentiel et devrait être encore étoffé dans le cadre du dialogue UE-Norvège sur l'énergie, moyennant des projets communs tels que des installations éoliennes en mer du Nord et le développement des substantielles réserves prouvées de ce pays. La sécurité énergétique de l'UE passe par une collaboration effective avec la Norvège; les deux parties ont, l'une comme l'autre, intérêt à maximiser l'exploitation à long terme et de façon durable du plateau continental norvégien.

¹³ Eurostat, année 2006

La **Communauté de l'énergie**¹⁴ met en place, en Europe méridionale, un marché intégré assujéti à l'UE. Il s'appuie sur la législation relative au marché intérieur et à la sécurité de l'approvisionnement pour l'électricité et le gaz, et des discussions sont en cours en vue de son extension au pétrole. Si les négociations officiellement ouvertes en novembre aboutissent, l'adhésion de l'Ukraine, de la République de Moldavie et de la Turquie à la Communauté de l'énergie catalyserait les réformes en cours dans ces pays concernant le secteur de l'énergie et donnerait naissance à un marché élargi de l'énergie, mutuellement avantageux et régi par des règles communes. Cela pourrait aider l'Ukraine, qui est un important pays de transit, à mettre à niveau ses infrastructures. S'il y a lieu, l'extension du statut d'observateurs à d'autres pays devrait également être envisagée. Enfin, il est à noter que le processus d'élargissement peut jouer un rôle important s'agissant de généraliser l'application de l'acquis communautaire dans le secteur énergétique, conformément aux objectifs de l'UE en matière de sécurité énergétique, et de contribuer à la sécurité des pays de l'élargissement.

Une stratégie concernant le **Belarus** devrait être mise au point, compte tenu de l'importance de ce pays en tant que voisin et pays de transit.

Aujourd'hui, l'UE est liée par des protocoles d'accord sur l'énergie avec un grand nombre de pays tiers. L'Europe devrait formuler une nouvelle génération de **clauses d'«interdépendance énergétique»** dans des accords étendus passés avec des **pays producteurs** non européens. Ces clauses devraient avoir pour but de concilier la sécurité de la demande et la sécurité de l'offre. Il s'agirait principalement d'encourager les investissements en amont, de faciliter le développement des infrastructures nécessaires, de clarifier les conditions d'accès au marché (dans le secteur de l'énergie et les autres secteurs économiques), d'établir un dialogue sur l'évolution des marchés et les tendances des politiques et de définir des modalités de règlement des litiges. Des arrangements concernant le transit des produits énergétiques doivent être pris pour en garantir le flux normal même en périodes de tension politique : une démarche innovante à cet égard pourrait consister à accorder la gestion conjointe, voire la propriété, des conduites aux sociétés des pays fournisseurs, de transit et consommateurs. Les clauses devraient s'inspirer de l'acquis communautaire en matière énergétique, le cas échéant, et des principes énoncés par le traité sur la Charte de l'énergie¹⁵. Les clauses devraient contribuer à l'établissement d'un cadre politique de long terme, réduisant les risques politiques et incitant les entreprises privées à s'engager en ce qui concerne l'offre et le transit. Les institutions telles que la Banque européenne d'investissement et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement pourraient fournir des financements adéquatement structurés en rapport avec le développement de grands projets d'infrastructures dans des pays tiers. L'attention portera particulièrement sur les infrastructures clés hors de l'UE exposées à des risques non commerciaux accrus.

Le cas de la **Russie** s'inscrit dans le contexte actuel plus large de la négociation envisagée d'un nouvel accord de vaste portée qui remplacerait l'accord de partenariat et de coopération de 1997. Il importe, pour la longévité des relations entre **l'UE et la Russie** en matière énergétique, que l'accord de 1997 soit approfondi et que sa base soit consolidée et étendue. La Russie restera le principal partenaire énergétique de l'UE pendant de longues années encore et il convient d'en faire plus pour asseoir cette relation sur la confiance; chaque partie tirerait avantage d'une consolidation des grands principes sur lesquels ce partenariat est juridiquement fondé. Des négociations en ce sens pourraient faciliter la réforme et la

¹⁴ www.energy-community.org

¹⁵ www.encharter.org

libéralisation du marché de l'énergie en Russie conformément à ses objectifs nationaux, rendre la demande de gaz russe stable et prévisible, et clarifier les conditions dans lesquelles les entreprises russes peuvent investir en aval dans l'UE. Enfin, un accord avec la Russie pourrait contribuer à la définition de règles de transit contraignantes et effectives applicable à l'ensemble du continent européen, inexistantes aujourd'hui. Chacune de ces améliorations contribuerait à rendre la politique européenne d'approvisionnement et l'offre russe plus diversifiées et plus fiables.

Il importe par conséquent de formuler des clauses d'interdépendance énergétique juridiquement contraignantes dans le cadre du nouvel accord qui doit succéder à l'accord de partenariat et de coopération.. Cela impliquerait d'accompagner le mandat pour la négociation du nouvel accord d'un mandat pour l'ouverture de négociations sur un ALE. Jusqu'ici la Russie et l'UE ont conditionné les négociations sur un ALE à l'adhésion de la Russie à l'Organisation mondiale du commerce, mais des incertitudes se sont récemment fait jour quant la possibilité de progrès décisifs en la matière. En outre, le dialogue UE-Russie en matière énergétique devrait se poursuivre et d'autres activités concrètes de coopération et projets communs devraient être mis en place. Plus la base juridique de la relation UE-Russie dans le domaine énergétique sera solide, consensuelle et équilibrée, plus la confiance se développera, créant un climat favorable aux investissements dans des projets d'exploration et d'infrastructure.

Il conviendrait de suivre une approche similaire avec les pays de la **région caspienne**. Le Conseil européen a accordé une priorité élevée à l'approfondissement des relations avec ces pays. Étant donné leur richesse énergétique et leur influence sur les progrès des infrastructures prioritaires pour la sécurité énergétique mentionnées au chapitre précédent, la Commission axera tous ses efforts sur la construction d'une relation de coopération robuste, et notamment le renforcement du processus de Bakou¹⁶, afin de promouvoir un véritable partenariat en matière énergétique. Un engagement plus fort à l'égard de tous les pays concernés, notamment au travers de relations bilatérales, constitue une priorité importante.

Le **dialogue UE-OPEP sur l'énergie** fournit l'occasion d'évaluer conjointement les facteurs qui influencent les prix, les investissements en amont et en aval nécessaires dans les pays producteurs et consommateurs, et les répercussions des progrès technologiques. Ce dialogue témoigne du fait que les pays producteurs et consommateurs ont, les uns et les autres, intérêt à promouvoir un approvisionnement régulier à des prix abordables. Les relations énergétiques avec l'**Iraq** et le **Conseil de coopération du Golfe** devraient être approfondies dans le domaine des hydrocarbures, notamment pour aborder de nouveaux thèmes comme les technologies énergétiques propres. En parallèle, les relations bilatérales sur le thème de l'énergie se poursuivront avec différents pays membres du Conseil de coopération du Golfe.

La coopération avec des partenaires tels que l'**Australie**, le **Canada**, le **Japon** et les **États-Unis** ainsi qu'avec des pays consommateurs émergents devrait être approfondie pour alimenter une vision commune de la sécurité énergétique à l'échelle mondiale, améliorer la transparence des marchés mondiaux de l'énergie et aborder la question du développement durable. Des cadres de coopération sont mis en place avec des pays comme la **Chine** et l'**Inde**, au niveau bilatéral et multilatéral, et avec des régions telles que l'**Amérique latine** et les **Caraïbes**. Une coopération est organisée avec des pays fournisseurs d'énergie non conventionnelle tels que le **Brésil**, qui est un important exportateur de biocombustibles.

¹⁶ http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/

Les relations énergétiques avec l'**Afrique**, et singulièrement l'Afrique du Nord, devraient être intensifiées compte tenu du potentiel important que recèle cette zone, qu'il s'agisse de ses ressources en hydrocarbures ou de son immense potentiel inexploité en termes d'énergies renouvelables. L'**Algérie**, l'**Égypte**, la **Libye** et le **Nigéria** notamment sont depuis longtemps d'importants fournisseurs de pétrole et de gaz, et il convient d'améliorer les relations énergétiques avec ces pays. Le **gazoduc transsaharien** représente une occasion supplémentaire non négligeable pour l'UE de diversifier les itinéraires et les sources d'approvisionnement. L'UE est disposée à collaborer à sa réalisation grâce aux divers instruments dont elle dispose, et notamment au travers de la coopération bilatérale, de l'instrument européen de voisinage et de partenariat, du Fonds européen de développement et de la Banque européenne d'investissement. En outre, le partenariat Afrique-UE pour l'énergie avec l'Union africaine et les communautés économiques régionales africaines jouera un rôle déterminant dans la mise en place d'un dialogue énergétique plus approfondi et d'initiatives concrètes. L'UE évaluera l'importance croissante de l'Afrique dans sa sécurité énergétique et veillera à ce que les ressources et les politiques adéquates soient mises à disposition. L'intégration régionale des marchés de l'électricité et la promotion des énergies renouvelables représentent des occasions de développement particulièrement importantes pour l'Afrique, et la Commission intensifiera ses efforts d'assistance dans ces domaines.

Un certain nombre de partenaires de l'UE envisagent de lancer un programme nucléaire ou d'étendre leurs activités actuelles dans ce secteur technologique où l'industrie européenne se situe au premier rang mondial. Bon nombre de pays en développement ne disposent pas actuellement de l'arsenal législatif et réglementaire nécessaire pour garantir que la priorité soit donnée à la sécurité dans les décisions en matière de conception, de construction et de mise en service. L'action menée par l'UE pour promouvoir les normes les plus strictes en matière de **sûreté et de sécurité nucléaires** a récemment été exposée¹⁷. Avec l'instrument relatif à la coopération en matière de sûreté nucléaire, l'UE entend coopérer avec les pays tiers et les assister en vue d'améliorer leur culture de la sûreté nucléaire et la sûreté de leurs centrales nucléaires en service. L'UE aidera par ailleurs les pays émergents qui ont l'intention de construire des centrales nucléaires à mettre en place des autorités réglementaires compétentes et indépendantes, aptes à garantir que les nouvelles centrales seront édifiées conformément aux normes internationales en matière de sûreté nucléaire et seront exploitées dans le respect des normes les plus strictes.

Pour atteindre les objectifs que l'UE s'est fixés, il est fondamental, comme l'a relevé le Conseil européen¹⁸, que l'Europe s'exprime d'une même voix et agisse en conséquence. La récente analyse de la politique énergétique de l'UE réalisée par l'Agence internationale de l'énergie¹⁹ cite les relations extérieures et la sécurité énergétique comme des domaines d'action prioritaires pour l'UE. S'exprimer d'une même voix ne signifie pas qu'un représentant communautaire unique intervienne sur toutes les questions extérieures, mais qu'une planification et une coordination effectives soient mises en place pour assurer une unité dans l'action et le message délivrés aux niveaux communautaire et national. Afin de traduire ces principes en actes, la Commission recensera en 2009 les **mécanismes concrets nécessaires pour garantir la transparence** entre les États membres et l'UE. Cela devrait permettre une meilleure coordination des réactions aux événements nouveaux et des intentions concernant les questions énergétiques internationales. Pour compléter ces mécanismes, la Commission envisagera de proposer une révision du règlement n° 736/96, qui

¹⁷ «Relever le défi international de la sûreté et de la sécurité nucléaires», COM(2008)312

¹⁸ Par exemple, Conseil européen de mars 2007, conclusions de la présidence.

¹⁹ «IEA Energy Policies Review – The European Union», OCDE/AIE, septembre 2008

impose aux États membres de communiquer à la Commission des projets d'investissement d'intérêt communautaire dans les secteurs du pétrole, du gaz naturel et de l'électricité, afin de mieux l'adapter aux défis énergétiques d'aujourd'hui. La Commission réfléchira à la meilleure manière de développer davantage des systèmes d'alerte précoce avec les pays voisins qui sont des partenaires clés en matière énergétique.

2.3. Améliorer le système de stocks de pétrole et de gaz ainsi que les mécanismes de réaction en cas de crise

Pour atteindre ses objectifs de sécurité énergétique, l'UE doit également veiller à ce que ses mécanismes internes de crise et ses normes de sécurité soient aussi efficaces que possible. Le troisième élément du plan d'action en matière de sécurité et de solidarité énergétiques consiste donc à actualiser et améliorer les règles communautaires qui existent dans ce domaine.

Un régime obligatoire de constitution de **stocks pétroliers** d'urgence est en place depuis 1968²⁰. Les États membres ont développé différents mécanismes de mise en œuvre de la directive sur les stocks de pétrole: certains reposent sur des stocks détenus par les pouvoirs publics, à l'instar des systèmes américain et japonais, d'autres sur des stocks détenus par l'industrie. Le système s'est avéré efficace en cas de perturbations mineures, principalement en réponse aux actions communes coordonnées par l'Agence internationale de l'énergie. Mais l'expérience fait apparaître que le système actuel peut être amélioré.

Parallèlement à la présente analyse stratégique de la politique énergétique, la Commission propose donc une **révision de la législation européenne en matière de stocks stratégiques pétroliers d'urgence**, en vue de renforcer la cohérence avec le régime de l'Agence internationale de l'énergie, d'accroître la fiabilité et la transparence des stocks disponibles, de simplifier l'application des mesures et le contrôle de leur respect, et de clarifier les procédures d'urgence.

L'UE publie actuellement des données sur le niveau des stocks stratégiques de pétrole pour chaque État membre. À la différence des États-Unis, elle ne publie pas d'informations sur le niveau des stocks commerciaux supplémentaires de pétrole détenus dans l'UE. Pour améliorer la transparence des marchés pétroliers et limiter les effets d'une spéculation mal informée, la Commission propose que l'UE décide dorénavant de **publier, sur une forme agrégée, le niveau des stocks commerciaux de pétrole** détenus par les sociétés pétrolières de l'UE, semaine après semaine.

La Commission a également examiné la mise en œuvre et l'efficacité de la **directive sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel**²¹. Elle constate que le cadre juridique actuel pourrait être amélioré. Il convient notamment d'harmoniser davantage les normes en matière de sécurité de l'approvisionnement et de disposer de mesures d'urgence préétablies aux niveaux régional et communautaire. A ce stade cependant, l'UE ne dispose pas de données suffisantes pour imposer la constitution de stocks stratégiques obligatoires de gaz, dont le coût est au moins cinq fois plus élevé que pour les stocks de pétrole. Il est plus utile de promouvoir le développement de stocks commerciaux gérés de façon transparente et efficace, d'encourager la diversification des connexions afin de pouvoir s'approvisionner de manière souple auprès de fournisseurs de GNL ou de fournisseurs voisins au sein du marché intérieur de l'UE, et de faciliter une contraction rapide de la demande en prévoyant la possibilité

²⁰ http://ec.europa.eu/energy/oil/stocks/index_en.htm

²¹ Communication sur le rapport d'évaluation relatif à la directive 2004/67/CE sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel – COM(2008)735.

d'interrompre les contrats et de changer de combustible, notamment dans la production d'électricité.

Comme dans le secteur pétrolier, la coordination au niveau européen des réponses aux situations de crise doit être améliorée, tant entre les États membres qu'avec les pays fournisseurs et les pays de transit. Il faudrait envisager un seuil de déclenchement plus approprié pour l'intervention de l'UE et clarifier les dispositions en matière de compensation. Le groupe de coordination pour le gaz devrait continuer à élaborer des scénarios de réponse aux crises de l'approvisionnement en gaz qui pourraient se présenter dans le futur. Compte tenu de ces travaux et de ceux de l'Agence internationale de l'énergie et du groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz, la Commission consultera les parties concernées en vue de proposer une révision de la **directive sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel** en 2010.

2.4. Créer une nouvelle dynamique en matière d'efficacité énergétique

L'UE s'est engagée à améliorer son efficacité énergétique de 20% d'ici à 2020. Les objectifs qu'elle a souscrits en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre et en matière d'énergies renouvelables l'y aideront et, inversement, une action ambitieuse dans le domaine de l'efficacité énergétique contribuera grandement à la réalisation de l'objectif climatique de l'UE pour 2020, notamment dans le cadre de la décision de répartition de l'effort. Les mesures relatives à l'efficacité énergétique auront donc un rôle primordial à jouer pour assurer la réalisation à moindre coût des objectifs climatiques et énergétiques, en particulier dans le secteur des bâtiments et des transports.

Il est tout aussi évident que l'objectif d'amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique contribuera grandement aux objectifs européens en matière de développement durable et de compétitivité. De plus, diminuer la consommation grâce à l'efficacité énergétique est la manière la plus durable de réduire la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et des importations. Les mesures visant à améliorer l'efficacité énergétique et les technologies vertes peuvent également offrir de nouveaux débouchés pour l'économie, notamment les PME, dans la situation économique difficile d'aujourd'hui. L'efficacité énergétique doit être au cœur du plan d'action de l'UE en matière de sécurité et de solidarité énergétiques.

Des progrès importants ont été accomplis concernant l'objectif d'amélioration de 20 % de l'efficacité énergétique. Les mesures devraient se traduire par une amélioration de 13 à 15 % environ. Parallèlement à la présente analyse stratégique de la politique énergétique, la Commission présente donc un nouveau **paquet 2008 d'initiatives dans le domaine de l'efficacité énergétique**, destiné à permettre de nouveaux progrès notables pour atteindre l'objectif de 20 %.

- Une révision de la directive sur la **performance énergétique des bâtiments** visera à en élargir le champ d'application, à en simplifier la mise en œuvre et à faire des certificats de performance énergétique des bâtiments un véritable instrument de marché. La directive révisée permettra à une famille moyenne d'économiser des centaines d'euros chaque année, même après déduction du coût des produits à bon rendement énergétique utilisés pour le chauffage, le refroidissement ou la construction.
- Une révision de la directive sur l'**étiquetage énergétique**, qui ne couvre actuellement que les appareils domestiques, visera à étendre l'étiquetage à une gamme plus large de produits consommateurs d'énergie, à usage commercial et industriel, et à établir une base harmonisée pour les marchés publics et les mesures d'incitation offertes par les États

membres. La Commission s'emploie également à améliorer les classifications pour une série de groupes de produits et à en créer de nouvelles. Un instrument juridique distinct permettra d'introduire un nouvel étiquetage énergétique pour les pneus de voiture.

- La mise en œuvre de la directive sur l'**éco-conception** sera intensifiée. Dans les prochains mois, la Commission adoptera des exigences minimales applicables aux ampoules (menant à l'élimination progressive des ampoules à incandescence peu économes en énergie), aux appareils électriques en mode veille et en mode arrêt, aux appareils utilisés pour l'éclairage public et l'éclairage de bureau, aux sources d'alimentation électrique externes et aux décodeurs numériques simples pour postes de télévision. Ce premier ensemble de mesures sera rapidement suivi de mesures visant les lave-linge, lave-vaisselle et réfrigérateurs, les chaudières et chauffe-eau, les moteurs et les télévisions. Elles permettront d'économiser 96 Mtep d'ici 2020²², compte tenu de l'incidence combinée de l'éco-conception et de l'étiquetage.
- La promotion de la **cogénération** est une priorité majeure. La Commission adopte à cette fin, parallèlement à la présente analyse stratégique de la politique énergétique, une communication et des orientations détaillées concernant l'application technique de la directive sur la cogénération.
- La Commission développera des mécanismes d'évaluation des performances et de mise en réseau en vue de diffuser les meilleures pratiques. Le «**pacte des maires**»²³ apportera une contribution essentielle dans ce sens. Des fonds communautaires (notamment au titre du programme «Énergie intelligente pour l'Europe») seront alloués en vue de les reproduire plus largement dans l'ensemble de l'UE, associés le cas échéant à d'autres instruments financiers de l'UE. Une nouvelle initiative de financement en faveur de l'énergie durable, à lancer conjointement avec la Banque européenne d'investissement et, le cas échéant, avec la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, poursuivra cet objectif. Il est important de concevoir et mettre en œuvre des instruments de financement appropriés pour les investissements à petite échelle qui sont souvent indispensables dans les projets d'efficacité énergétique (par exemple, les coûts de départ pour les propriétaires ou les utilisateurs des bâtiments).
- Les programmes relevant de la **politique de cohésion** ont alloué plus de 9 milliards d'euros à la promotion de l'efficacité énergétique et des énergies renouvelables pour la période 2007-2013. Les fonds de la politique de cohésion soutiennent un large éventail d'activités, y compris les améliorations de l'efficacité énergétique dans l'industrie, le commerce, le transport et les bâtiments publics, la cogénération et la production énergétique locale, l'innovation en faveur de l'énergie durable, et la formation aux fins du contrôle et de l'évaluation de la performance énergétique. En outre, dans les nouveaux États membres, la politique de cohésion soutient les investissements réalisés en faveur de l'efficacité énergétique dans le secteur résidentiel, dans certaines conditions. Étant donné que certaines de ces actions peuvent être financées par d'autres lignes budgétaires de la politique de cohésion, telles que la R&D, la revitalisation urbaine et rurale et l'assistance technique, le montant réellement attribué à la politique énergétique de l'Europe devrait être beaucoup plus élevé. Les instruments financiers, notamment les capitaux d'emprunt et les capitaux propres fournis par le groupe de la BEI (par exemple, par le biais de prêts-programmes

²² Chiffre dérivé des études préparatoires dans le cadre de la directive 2005/32/CE, http://ec.europa.eu/energy/demand/legislation/eco_design_en.htm (en anglais)

²³ http://ec.europa.eu/energy/climate_actions/mayors/index_en.htm

structurels) et la BERD, pourraient permettre un financement supplémentaire à l'appui des programmes opérationnels.

- Un **ensemble de mesures** sera présenté dans le domaine de la **fiscalité verte** pour compléter le paquet de mesures portant sur l'énergie et le changement climatique. Il comprendra une proposition de révision de la directive sur la taxation de l'énergie, en vue de l'aligner totalement sur les objectifs en matière d'énergie et de changement climatique, et examinera les possibilités d'utiliser la TVA et d'autres instruments fiscaux pour promouvoir l'efficacité énergétique. La Commission poursuivra ses efforts pour promouvoir la libéralisation des biens et services à bon rendement énergétique dans le cadre également des **négociations commerciales**.

Il est au moins aussi important de parvenir à améliorer l'efficacité énergétique dans les autres pays industrialisés et dans les économies émergentes qu'en Europe. L'avancement sur la voie d'un **accord mondial sur le changement climatique** ferait apparaître de nouvelles mesures d'incitation capitales encourageant la coopération dans le domaine de l'efficacité énergétique. Cette dernière devrait constituer l'un des objectifs principaux de la Communauté de l'énergie dans les années à venir. La Commission s'appuiera sur le **Partenariat international pour la coopération en matière d'efficacité énergétique** adopté en juillet 2008 dans le cadre du G8 avec la Chine, l'Inde et la Corée pour promouvoir des normes de produits communes et encourager des efforts ambitieux dans le monde entier, et participera à son lancement en 2009 sous la forme d'un accord de mise en œuvre de l'AIE. Dans ce contexte, les activités d'ouverture de l'AIE avec les pays émergents revêtent une importance particulière.

L'efficacité énergétique doit être une priorité constante pour la politique énergétique communautaire. La Commission évaluera le **plan d'action pour l'efficacité énergétique** en 2009 et établira un plan d'action plus ciblé, comme l'a demandé le Conseil européen de juin 2008.

2.5. Faire meilleur usage des réserves énergétiques indigènes de l'UE

L'énergie produite au sein de l'UE représente 46 % de la consommation totale²⁴. Avant l'initiative «20-20-20», ce pourcentage était présumé tomber à 36 % d'ici 2020²⁵. Grâce à la mise en œuvre de la nouvelle politique énergétique, il se maintiendrait à 44 % environ de la consommation de l'UE²⁶.

Toutes les mesures rentables qui peuvent être prises pour promouvoir le développement et l'utilisation des ressources indigènes devraient constituer une composante essentielle du plan d'action de l'UE en matière de sécurité et de solidarité énergétiques.

Le développement des **énergies renouvelables** telle que l'énergie éolienne, l'énergie solaire, l'énergie hydraulique, l'énergie tirée de la biomasse et les ressources marines doit être considéré comme la source potentielle d'énergie indigène la plus importante de l'UE. Elle représente aujourd'hui quelque 9 % de la consommation énergétique de l'UE, l'objectif fixé étant une contribution de 20 % d'ici 2020. Après l'entrée en vigueur de la nouvelle directive sur les énergies renouvelables, la Commission s'emploiera à contrôler son application et à faciliter sa bonne mise en œuvre dans les délais, et se concentrera sur les questions pratiques restantes susceptibles d'entraver la pénétration accrue des énergies renouvelables sur le

²⁴ Eurostat, année 2006; la consommation inclut les hydrocarbures de soute.

²⁵ Projection du scénario de référence avec des prix du pétrole modérés, voir note de bas de page 4.

²⁶ Scénario prévoyant l'adoption de la nouvelle politique énergétique + des prix du pétrole élevés, voir note de bas de page 4.

marché de manière efficace et rapide, telles que les contraintes liées au réseau. La Commission s'inspirera de l'expérience acquise avec la nouvelle directive sur les énergies renouvelables pour présenter une **communication sur l'élimination des obstacles aux énergies renouvelables dans l'UE**, identifiant les obstacles et proposant des actions pour les surmonter.

Afin d'établir les mécanismes de financement adéquats pour le développement massif des énergies renouvelables au niveau de l'UE, la Commission collabore avec la Banque européenne d'investissement, la Banque européenne pour la reconstruction et le développement et d'autres institutions financières en vue d'établir l'**initiative de financement de l'UE en faveur de l'énergie durable** évoquée plus haut. Celle-ci est destinée à mobiliser des financements à grande échelle par les marchés des capitaux en faveur des investissements encourageant l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, l'utilisation propre des combustibles fossiles et la production combinée de chaleur et d'électricité à partir des énergies renouvelables dans les villes européennes.

La technologie joue un rôle capital en optimisant les ressources naturelles de l'UE. Pour que le besoin d'énergies renouvelables se fasse davantage sentir, il faut que nos objectifs en matière d'émissions de gaz à effet de serre soient plus élevés. Il est donc essentiel de catalyser les progrès rapides sur le plan de la compétitivité, de l'efficacité et de la viabilité de la production d'énergie à partir de sources renouvelables. En effet, il s'agit autant d'une opportunité économique énorme pour l'UE que d'une priorité en matière de sécurité et de viabilité énergétiques. Cet objectif s'inscrit actuellement dans le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques approuvé par le Conseil européen en 2008²⁷. Sa mise en œuvre a déjà bien avancé, notamment en ce qui concerne six initiatives industrielles européennes: énergie éolienne, énergie solaire, bio-énergie (biocarburants de la deuxième génération), CSC (captage, transport et stockage du carbone), réseaux électriques et fission nucléaire durable. Les initiatives sont développées en collaboration étroite avec les plates-formes technologiques existantes et l'industrie européenne. L'étape suivante sera une communication sur le financement des technologies à faible émission de carbone, qui sera présentée par la Commission en 2009 en étroite association avec la Banque européenne d'investissement. La communication évaluera les ressources nécessaires ainsi que les sources de financement potentielles et proposera des moyens de soutenir des démonstrations de grande envergure au niveau de l'UE, y compris des centrales électriques de démonstration équipées de systèmes CSC dont le nombre pourrait aller jusqu'à douze. Elle tiendra compte des résultats des discussions en cours concernant la révision de la directive sur l'échange de quotas d'émissions, en particulier l'option d'utiliser les recettes tirées des mises aux enchères et les quotas d'émissions alloués comme un moyen d'accélérer la mise en œuvre des activités de démonstration indispensables.

Le **charbon** reste une composante essentielle de l'approvisionnement énergétique intérieur en Europe et demeure une alternative importante au pétrole et au gaz. Il est disponible en grande quantité auprès de nombreux fournisseurs dans le monde entier et peut se stocker assez facilement. La production d'électricité à partir de charbon est en hausse dans une bonne partie du monde et l'on prévoit que le charbon et le lignite continueront à être massivement utilisés à cette fin en Europe. Le grand inconvénient du charbon réside dans son taux d'émission de CO₂ plus élevé. Pour pouvoir l'utiliser à long terme sans aggraver le changement climatique, il faut une majorité de centrales à haut rendement et des systèmes de captage et de stockage du

²⁷ COM(2007)0723; ec.europa.eu/energy/res/setplan/communication_2007_en.htm

carbone (CSC) disponibles à grande échelle. Le développement des systèmes CSC, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de l'Europe, dépendra de la réglementation et de la tarification du carbone, ainsi que de la disponibilité des techniques et procédés nouveaux. Il conviendrait d'évaluer les résultats de démonstrations à l'échelle industrielle avant d'envisager des normes obligatoires en matière d'émission de CO₂, notamment si les incitations fournies par le système d'échange de quotas d'émission visé plus haut se révèlent inadéquates. L'objectif européen d'avoir jusqu'à douze centrales de démonstration à l'échelle industrielle en fonctionnement d'ici 2015 et l'engagement du G8 de lancer vingt centrales de démonstration dans le monde d'ici 2020 exigeront des incitations plus puissantes que les mesures d'encouragement disponibles aujourd'hui.

Malgré la diminution des ressources de gaz et de pétrole en Europe, le niveau élevé des prix du pétrole et l'avantage des ressources indigènes sur le plan de la sécurité donnent un intérêt accru à l'extraction de réserves **pétrolières et gazières** indigènes, y compris des réserves non traditionnelles dans la mesure où cela peut être réalisé d'une façon durable. De plus, les autres combustibles nationaux dans certaines régions de l'UE, comme le schiste bitumineux et la tourbe, peuvent aussi soutenir la sécurité énergétique de certains Etats membres.

En fait, les ressources non traditionnelles multiplient par quatre les réserves combinées de gaz de l'EEE pour les porter à plus de 60 000 Mtep, même si leur exploitation pose de sérieux problèmes technologiques et environnementaux dans certains cas. Dans le cadre du forum de Berlin²⁸ consacré aux combustibles fossiles, la Commission lancera le débat sur le choix des mesures supplémentaires qui pourraient être prises au niveau communautaire et national, notamment en partenariat avec la Norvège, en vue de promouvoir plus activement l'accès aux combustibles fossiles indigènes de l'UE, de manière accrue, rentable et respectueuse de l'environnement.

La capacité de raffinage du pétrole est un autre facteur primordial de garantie de la sécurité énergétique de l'UE. Il importe d'améliorer le degré de transparence de l'équilibre de l'offre et de la demande en ce qui concerne la capacité de raffinage nécessaire pour répondre aux besoins de l'UE, en tenant compte des moteurs de la demande (notamment les initiatives en faveur des transports verts) et en particulier des préoccupations relatives à l'éventuelle disponibilité du gazole dans le futur. En 2010, l'observatoire du marché de l'énergie de la Commission établira une **communication sur la capacité de raffinage et la demande de pétrole de l'UE**.

Enfin, **l'énergie nucléaire** contribue à la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'UE car elle constitue une source d'électricité importante permettant d'assurer la charge de base, qui n'accroît pas les émissions de gaz à effet de serre et permet donc de lutter contre le changement climatique. L'UE s'approvisionne en uranium dans des régions diversifiées et stables (l'Australie et le Canada couvrant presque la moitié des besoins de l'UE) et le coût de l'uranium a un impact limité sur le prix d'électricité. Un tiers de la production d'électricité de l'UE est fourni par l'énergie nucléaire.

Comme l'indique la communication sur la mise à jour du programme indicatif nucléaire, qui accompagne la présente analyse, la majorité des centrales nucléaires dans l'UE arriveront au bout de la durée de vie initialement prévue dans les 10 à 20 prochaines années. La part de l'énergie nucléaire dans la production d'électricité devrait chuter sensiblement d'ici à 2020 si aucune décision n'est prise concernant de nouveaux investissements. Les décisions en ce qui

²⁸ http://ec.europa.eu/energy/oil/berlin/index_en.htm

concerne la prolongation de la durée de vie, les nouveaux investissements ou le remplacement des centrales deviennent plus cruciales, eu égard notamment à l'objectif européen de réduction des émissions de CO₂.

La décision d'investir ou non dans l'énergie nucléaire appartient à chaque État membre, mais le cadre de sûreté et sécurité nucléaire appliqué sur tout le territoire de l'UE relève de l'intérêt commun. Il doit être clair que l'UE maintient les niveaux les plus élevés de sûreté, de sécurité, de non-prolifération et de protection de l'environnement pour la production d'électricité d'origine nucléaire. L'UE doit donc établir un cadre législatif commun en ce qui concerne la sûreté des installations nucléaires et la gestion des déchets nucléaires.

Donnant suite à la création du groupe à haut niveau sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets, composé des régulateurs nationaux, et aux discussions menées au sein du forum européen sur l'énergie nucléaire, la Commission présentera donc, en 2008, une **proposition révisée de directive établissant un cadre communautaire pour la sécurité nucléaire**.

3. VERS UNE VISION POUR 2050

Comme la demande mondiale de pétrole continue à se développer et que la capacité de production diminue pour de nombreux champs pétroliers existants, l'équilibre entre l'offre et la demande va devenir de plus en plus précaire, peut-être même de façon critique. La lutte indispensable contre le changement climatique exigera une conversion massive aux technologies énergétiques à haut rendement et à faible émission de carbone.

L'agenda de l'UE pour 2020 a défini les premières étapes essentielles dans cette voie. Il faudra beaucoup plus de temps pour parvenir à un changement structurel profond tel que la production d'électricité sans émission de carbone, ou pour adopter des technologies radicalement différentes de manière par exemple à éliminer la dépendance des transports à l'égard du pétrole, mais les responsables politiques, les investisseurs, les établissements d'enseignement et les scientifiques doivent poser les choix dès aujourd'hui. La Commission proposera donc de renouveler la politique énergétique pour l'Europe en 2010 afin d'élaborer un agenda politique pour 2030 et une vision pour 2050, résultant d'une vaste consultation destinée à examiner d'éventuels objectifs à plus long terme. Par exemple :

- *Limiter l'émission de carbone dans la production d'électricité en Europe d'ici à 2050.* Il s'agit d'un défi gigantesque, mais indispensable pour que l'UE puisse pleinement jouer son rôle dans la réduction des émissions de gaz à effet de serre dans le monde d'ici 2050 afin de prévenir le changement climatique. Il exigera de se tourner plus massivement vers les énergies renouvelables, vers le captage et le stockage du carbone et, pour les pays qui le souhaitent, vers le nucléaire. L'application du système d'échange de quotas d'émission facilitera le passage à l'électricité propre en remplaçant les capacités de production d'électricité existantes, dont la moitié arrivera en fin de vie d'ici 2030. Si les décisions stratégiques d'investissement sont prises rapidement, la production d'électricité à faible émission de carbone pourrait représenter près de deux tiers de la production européenne pour le début des années 2020, contre 44 % aujourd'hui.
- *Mettre un terme à la dépendance des transports à l'égard du pétrole.* Le remplacement des automobiles par des voitures fonctionnant à l'électricité, à l'hydrogène et aux carburants de substitution ne se fera pas du jour au lendemain et exigera de modifier radicalement les infrastructures de transport de l'UE. Sur la base de la communication de la Commission de 2008 sur l'écologisation des transports européens, la Commission étudiera les actions nécessaires pour que l'UE soit à la pointe de ces changements. Elle examinera notamment

(i) la nécessité de prévoir des allègements fiscaux et autres incitations – compatibles avec la législation sur les aides d'État – encourageant l'achat de véhicules plus verts fonctionnant à l'électricité, au biométhane et à l'hydrogène et incitant à retirer plus rapidement de la circulation les véhicules plus anciens et plus polluants; (ii) la possibilité d'exiger qu'un pourcentage minimal de l'ensemble des véhicules neufs de l'administration centrale et des collectivités locales fonctionnent à l'électricité, au biométhane ou à l'hydrogène et (iii) la possibilité d'exiger que les stations-services s'équipent des infrastructures nécessaires pour permettre le développement rapide d'autres options pour les transports dans toute l'Europe. Elle examinera également comment catalyser les autres améliorations de l'efficacité des véhicules après 2012.

- *Construire des bâtiments à faible consommation énergétique et à énergie positive.* Les bâtiments représentent 40 % de la consommation d'énergie finale. Ils peuvent être conçus et utilisés de manière à ne pas consommer plus d'énergie qu'ils ne peuvent en produire, et devenir de ce fait producteurs nets d'énergie. La Commission établira des principes communs pour définir des bâtiments caractérisés par une production de carbone et une consommation énergétique faibles ou nulles et proposera, le cas échéant, des mesures visant à en construire davantage. La conversion du parc immobilier existant doit aussi progresser de toute urgence. Chaque investissement réalisé aujourd'hui dans des bâtiments existants peut atténuer nos besoins énergétiques et contribuer aux objectifs de réduction des émissions de l'UE pour les prochaines décennies. La Commission et les Etats membres étudieront plus en détail les conditions du marché intérieur et les incitations permettant de multiplier ces investissements en faveur des économies d'énergie dans le secteur du logement.
- *Construire un réseau électrique interconnecté intelligent.* Le réseau actuel a été construit pour transporter l'électricité des grandes centrales vers les réseaux nationaux de distribution d'énergie au détail. Le réseau de demain devra tenir compte des répercussions du changement climatique et desservir un marché européen intégré comptant une multitude de petits fournisseurs d'énergie renouvelable, qu'il s'agisse de parcs d'éoliennes ou de producteurs domestiques, qui contribueront de plus en plus, parallèlement aux centrales plus importantes, à garantir l'électricité essentielle pour l'économie européenne. Il faudra modifier le réseau électrique de l'UE en profondeur pour l'adapter à une production décentralisée. Il conviendra d'approfondir les concepts tels que la construction en mer d'un super-réseau entourant l'Europe et raccordant l'énergie solaire du sud, l'énergie houlomotrice de l'ouest et l'énergie éolienne ou hydraulique du nord aux grands centres de consommation. Des compteurs intelligents et des contrôles au niveau de la vente au détail peuvent grandement améliorer l'efficacité énergétique et encourager le développement des véhicules électriques.
- *Promouvoir un système énergétique à haut rendement et à faible émission de carbone dans le monde entier.* Les effets bénéfiques d'un programme énergétique européen ambitieux pour 2030/2050 peuvent être multipliés si l'on parvient à convaincre et à aider le reste du monde à s'y rallier. Les progrès réalisés dans la voie d'un accord mondial sur le climat seront un puissant moteur de changement partout dans le monde. Avec un programme ambitieux de transformation rapide du secteur énergétique européen, l'ingénierie automobile, le génie civil et le génie énergétique d'Europe peuvent se positionner à la pointe de la technologie mondiale.

Cette liste des questions à examiner n'est pas exhaustive, mais ces exemples s'inspirent de technologies dont l'efficacité a déjà été démontrée à l'échelle expérimentale. Ils illustrent des transformations technologiques fondamentales qui sont impossibles sans un programme

coordonné sur le plan de la recherche et du développement technologique, de la réglementation, des investissements et du développement des infrastructures, souvent à l'échelle du continent.

Pour progresser dans cette voie, la Commission établira, dans le cadre du plan stratégique pour les technologies énergétiques, une **feuille de route pour une politique énergétique en 2050** indiquant les mesures à prendre et prévoyant un dialogue avec les fonctionnaires des États membres et les experts du monde académique et du secteur industriel afin de faciliter, le cas échéant, leur mise en œuvre à grande échelle. Cette feuille de route définira notamment les actions nécessaires pour réduire à zéro les émissions de carbone dans la distribution d'électricité dans l'UE d'ici 2050 et exposera les options possibles à cette fin.

4. CONCLUSIONS

Les propositions de la Commission sur les émissions de gaz à effet de serre, sur les énergies renouvelables et sur le marché intérieur de l'énergie définissent le cadre que doit respecter l'Europe pour atteindre les objectifs adoptés par le Conseil européen pour 2020. Elles permettront de poser un premier jalon capital dans la transformation de l'UE en un marché de l'énergie durable et sûr, basé sur les technologies, produisant peu de CO₂ et source de richesse et d'emplois dans toute l'UE. L'adoption et la mise en œuvre rapides de ces propositions représentent le premier élément essentiel de toute politique de sécurité énergétique pour l'Europe.

- Les mesures «20-20-20» ne permettront toutefois pas, à elles seules, de satisfaire les besoins de l'UE en matière de sécurité énergétique. En réponse à l'appel du Conseil européen des 15-16 octobre 2008 en vue d'intensifier les travaux sur la sécurité énergétique, la Commission propose un **plan d'action en matière de sécurité et de solidarité énergétiques** en cinq axes et invite le Conseil et le Parlement européen à confirmer la nécessité que l'UE intensifie les efforts déployés en vue de mettre en place une politique énergétique extérieure efficace, s'exprimer d'une même voix, recenser les infrastructures d'importance majeure pour sa sécurité énergétique puis veiller à leur édification, agir de façon cohérente afin de renforcer ses partenariats avec les principaux fournisseurs d'énergie, pays de transit et consommateurs. À cet égard, le Conseil et le Parlement européen sont invités à approuver:
- dans un premier temps, les six priorités définies par la Commission comme étant essentielles pour la sécurité énergétique de l'UE: le corridor gazier sud-européen, la mise en place d'un approvisionnement en GNL diversifié et adéquat pour l'Europe, l'interconnexion effective de la région balte, l'anneau méditerranéen de l'énergie, la nécessité de disposer d'interconnexions gazières et électriques en Europe du Centre et du Sud-Est selon un axe nord-sud, et le réseau énergétique en mer du Nord.

En outre, la Commission invite le Conseil et le Parlement européen à accueillir favorablement:

- dans un deuxième temps, l'intention de la Commission de recenser et de communiquer au Conseil et au Parlement européen, d'ici 2009/2010, les actions spécifiques nécessaires pour assurer la concrétisation de ces projets;
- dans un troisième temps, l'intention de la Commission d'envisager la présentation en 2010, sur la base des réponses au livre vert, d'un nouvel instrument européen pour la sécurité et les infrastructures énergétiques, dans le prolongement de l'actuel instrument RTE-E;

- la détermination de la Commission d'assurer le développement d'un corridor gazier sud-européen et d'encourager la Commission et les institutions financières communautaires à collaborer étroitement pour examiner la faisabilité du mécanisme d'achat groupé («Caspian Development Corporation»);
- l'intention de la Commission de présenter les mesures nécessaires pour assurer que l'UE s'exprime d'une même voix sur les questions énergétiques extérieures et sur les actions exposées au point 2.1;
- l'intention de la Commission d'intensifier la collaboration avec l'Afrique sur les questions énergétiques par le biais du partenariat Afrique-UE pour l'énergie et d'accorder une importance accrue à la promotion des énergies renouvelables en Afrique au moyen de la politique de développement de l'UE;
- le paquet de mesures dans le domaine de l'efficacité énergétique de 2008, en encourageant le Conseil et le Parlement européen à accélérer les travaux pour parvenir rapidement à un accord sur les composantes de ce paquet 2008;
- la proposition de révision de la directive sur les stocks de pétrole, et l'intention de la Commission de proposer une amélioration de la directive sur la sécurité de l'approvisionnement gazier en 2010;
- l'intention de la Commission de promouvoir le développement des ressources indigènes de combustibles fossiles de l'UE dans le respect de l'environnement et d'encourager le forum de Berlin sur les combustibles fossiles à élaborer un ensemble concret de recommandations concernant les actions nécessaires pour promouvoir cet objectif;
- l'intention de la Commission de présenter, à la lumière de l'expérience tirée de la nouvelle directive sur les énergies renouvelables, une communication sur l'élimination des obstacles aux énergies renouvelables dans l'UE;
- la proposition révisée de directive établissant un cadre communautaire pour la sécurité nucléaire;
- le lancement d'une initiative de financement en faveur de l'énergie durable, dans le cadre d'un projet conjoint entre la Commission commune et la Banque européenne d'investissement, destinée à mobiliser les financements à grande échelle par les marchés des capitaux en faveur des investissements encourageant l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, l'utilisation propre des combustibles fossiles.

Enfin, l'UE doit commencer à préparer son avenir énergétique à plus long terme. La Commission proposera donc de renouveler la politique énergétique pour l'Europe en 2010 afin d'élaborer un agenda politique pour 2030 et une vision pour 2050, qui devront être étayés par un nouveau plan d'action.

Annexe 1 – Scénarios principaux pour 2020

Le tableau ci-dessous présente le profil énergétique de l'UE en 2005 et les projections de profil en 2020 selon quatre scénarios: (i) un scénario de référence dans lequel la politique énergétique pour l'Europe n'est pas adoptée et où le pétrole coûte 61 USD/baril; (ii) un scénario de référence dans lequel la politique énergétique pour l'Europe n'est pas adoptée et où le pétrole coûte 100 USD/baril; (iii) un scénario dans lequel la politique énergétique pour l'Europe est adoptée, avec le prix du pétrole modéré; (iv) un scénario dans lequel la politique énergétique pour l'Europe est adoptée, avec le prix du pétrole plus élevé.

UE-27 (en Mtep)	2005	Projection avec le scénario de référence ²⁹ et un prix du pétrole à 61 USD/baril	Projection avec le scénario de référence et un prix du pétrole à 100 USD/baril	Projection avec la nouvelle politique énergétique et un prix du pétrole à 61 USD/baril	Projection avec la nouvelle politique énergétique et un prix du pétrole à 100 USD/baril
Demande d'énergie primaire	1811	1968	1903	1712	1672
Pétrole	666	702	648	608	567
Gaz	445	505	443	399	345
Solides	320	342	340	216	253
Renouvelables	123	197	221	270	274
Nucléaire ³⁰	257	221	249	218	233

Production d'énergie de l'UE	896	725	774	733	763
Pétrole	133	53	53	53	52
Gaz	188	115	113	107	100
Solides	196	142	146	108	129
Renouvelables	122	193	213	247	250
Nucléaire	257	221	249	218	233

²⁹ Le scénario de référence est une projection d'après les tendances actuelles. Seules les politiques mises en oeuvre avant la fin 2006 sont prises en compte.

³⁰ En tenant compte de la situation fin 2006 concernant les décisions relatives à l'élimination progressive du nucléaire prises par les États membres.

Importations nettes	975	1301	1184	1033	962
Pétrole	590	707	651	610	569
Gaz – en Mtep (milliards de m ³)	257 (298)	390 (452)	330 (383)	291 (337)	245 (284)
Solides	127	200	194	108	124
Demande finale d'électricité	238	303	302	257	260

Des analyses plus détaillées sont présentées dans le document de travail des services de la Commission accompagnant le présent document et intitulé «Europe's current and future energy position: demand – resources – investment». Note: les deux dernières colonnes montrent les prévisions relatives à la situation de l'approvisionnement énergétique de l'UE lorsque les objectifs «20-20-20» seront intégralement atteints, sur la base du modèle PRIMES.