

La solidarité comme moteur de la politique énergétique européenne : Le cas des relations extérieures

Zaki Laïdi
Raquel Montes torralba

Abstract

Developing the external dimension is one of the main challenges of the European Energy Policy. Despite the obstacles due to strategic nature of energy and its significance for national sovereignty, there are some examples which show the progress in developing some necessary common instruments for a common external energy policy. The concept of solidarity in the field of energy, introduced by the Lisbon Treaty, would be at the centre of this progress.

Keywords: Solidarity, European Energy Policy, external dimension, national sovereignty, coherence

Zaki Laïdi : Directeur de recherche à Sciences Po, Centre d'études européennes. Ancien conseiller spécial de Pascal Lamy à la Commission européenne, Professeur à Sciences Po. Il est auteur de *La norme sans la Force. L'énigme de la puissance européenne*, Paris, Sciences-Po, 2005 (traduction anglaise 2008 chez Palgrave MacMillan) et a dirigé *EU Foreign Policy in a Globalized World*, Londres, Routledge, 2008. Ses recherches portent sur les rapports de la géopolitique à la norme dans la politique européenne.

Raquel Montes Torralba : Doctorante en sciences politiques au Centre d'études européennes (Sciences Po). Sa thèse porte sur les conditions de l'intégration énergétique dans l'Union Européenne. Elle a publié des articles sur les stratégies de promotion des biocarburants et leurs enjeux internationaux au Brésil et en Europe. Ses intérêts de recherche sont l'intégration régionale en Europe et en Amérique latine et en particulière dans le domaine de la politique énergétique

Introduction

L'énergie est devenue, avec le Traité de Lisbonne, une compétence partagée entre les Etats membres et les institutions européennes. Ce changement de statut souligne la volonté de construire une politique énergétique commune. Cependant, l'intégration de la politique énergétique au niveau européen se heurte à des nombreux problèmes : la

fragmentation des marchés énergétiques, l'existence de systèmes régulateurs nationaux dissemblables ou le manque d'infrastructures d'interconnexion à l'intérieur et à l'extérieur de l'Union sont autant d'exemples des difficultés techniques auxquelles l'Union Européenne doit faire face. Cependant, les obstacles majeurs sont de nature politique et proviennent essentiellement de la résistance des Etats membres à céder un des rares domaines de souveraineté nationale qui leur restent. La liberté accordée aux Etats membres dans le Traité de Lisbonne pour fixer leur bouquet énergétique et leurs relations avec les pays fournisseurs est l'exemple paradigmatique de cette situation. De surcroît, l'énergie fait partie des domaines dits « stratégiques », fait qui rend plus difficile le partage des compétences entre l'Union et ses Etats membres.

Dans ce contexte, le concept de solidarité énergétique est évoqué pour agir comme le seul contrepoids capable de mettre en place une politique énergétique commune. Ainsi, le Traité de Lisbonne dans son article 194 fait appel à lui en tant que levier des objectifs de cette politique énergétique. Mais le contenu opérationnel de cette solidarité est loin d'être défini par le Traité, il sera développé progressivement à travers la dynamique institutionnelle et les actions concrètes des Etats membres et des institutions communes.

Cette solidarité se déploie dans les trois domaines principaux de la politique énergétique : le marché intérieur, la sécurité de l'approvisionnement et les relations extérieures. Malgré la difficulté pour tracer des limites entre chaque champ d'action, certaines particularités qui définissent les enjeux de la solidarité propres à chaque domaine sont visibles. Dans le cas du marché intérieur l'enjeu principal de la solidarité est la mise en place des dispositions nécessaires pour aboutir à ce marché commun. Etant donné la nature « particulière » de l'énergie et son importance pour la sécurité nationale, cet objectif s'est avéré plus compliqué que prévu : vingt ans après les premières mesures (les premières initiatives datent des années 1990) le marché commun de l'énergie n'est pas encore une réalité.

Dans le cas de la sécurité de l'approvisionnement, la solidarité est perçue principalement comme le développement des mécanismes communs pour faire face aux crises. Elle est le résultat des crises gazières avec la Russie survenues en 2006 et particulièrement en 2009 et implique non seulement des mécanismes en cas de crise, mais aussi des mesures de prévention comme l'amélioration du réseau européen.

En ce qui concerne les relations extérieures, l'enjeu principal devient la capacité de construire une politique énergétique extérieure commune : relations avec les pays fournisseurs et avec les grandes économies importatrices, l'établissement d'accords internationaux, déploiement du réseau extérieur, etc. Etant donné les faibles capacités de l'Union dans ce domaine, la mise en place de la solidarité est particulièrement intéressante et soulève un grand nombre de questions : quelles est la capacité réelle de l'Union dans ce domaine ? Quels instruments sont actuellement disponibles ? Quels sont les obstacles principaux ? et enfin, quelle est la stratégie de l'Union pour accroître ses pouvoirs ?

Dans cet article, on tentera de cerner le contenu de cette forme de solidarité européenne. Dans un premier temps, on montrera son origine normative (1) et ses enjeux dans le domaine particulier de la politique extérieure (2). En deuxième lieu, on analysera les instruments principaux de la politique énergétique externe de l'Union Européenne ainsi que les obstacles pour son développement (3). Finalement on verra comment malgré les résistances, l'Union multiplie les initiatives pour se placer comme un acteur fondamental dans ce domaine.

1. Le Traité de Lisbonne et la solidarité énergétique européenne

Le Traité de Lisbonne introduit dans son article 194 TFUE des changements majeurs dans la politique énergétique de l'UE. Celle-ci devient une compétence partagée entre l'UE et les Etats membres, elle est inscrite pour la première fois dans le Traité qui introduit la procédure législative ordinaire comme moyen de prise de décision.

Le changement majeur se situe ailleurs, dans l'article 122 TFUE qui parle d'esprit de solidarité entre Etats-membres dans le domaine de l'énergie : « *Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États-membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie* ». Par ailleurs, l'article 194 TFUE fait appel à l'esprit de solidarité pour

énumérer les objectifs de la politique énergétique européenne. Ces objectifs devraient être réalisés par des mesures adoptées selon la méthode communautaire¹.

Le Traité de Lisbonne, en conséquence, fait apparaître deux acceptions du concept de solidarité² appliqué au secteur énergétique : d'une part, la solidarité comprise comme un « mécanisme » pour assurer fondamentalement la sécurité d'approvisionnement (article 122) ; d'autre part, la solidarité est évoquée comme moteur du développement de la politique énergétique commune (article 194).

Dans le premier cas, la signification de la solidarité et son contenu opératif sont clairs : il s'agit de développer des mécanismes préventifs et d'urgence au niveau européen pour répondre aux situations de crises. La solidarité revêt ici une signification essentiellement sécuritaire et elle est opérative à travers des standards minimums communs³. La solidarité dans ce cas implique que tous les Etats membres s'engagent pour assurer leur propre sécurité et, en conséquence, celle de leurs voisins⁴.

¹ Proposition de la Commission, décision du Conseil à la majorité qualifiée et codécision avec le Parlement européen.

² La solidarité est aux fondements de l'Union Européenne comme volonté de bâtir un avenir ensemble. Elle revêt une signification politique et programmatique. Dès la déclaration du 9 mai de 1950, Schuman affirme que « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes, créant d'abord *une solidarité de fait* ». Elle est donc à la fois une situation de fait et un devoir. La solidarité dans l'Union Européenne se caractérise par l'existence d'une communauté d'intérêts à laquelle les Etats membres s'identifient selon un double processus d'inclusion/exclusion. En fait, la seule appellation de *Communauté* implique la solidarité : « chargée de gérer certains intérêts des Etats qui la composent, et à travers eux des peuples, (la Communauté) est la traduction concrète de l'idée de solidarité ». Réf. : AM Oliva, Solidarité et construction européenne, in JC Beguin, P Charlot, Y Laidié, La solidarité en droit public, L'Hartmann, 2005, p 68. Il faut noter ici que, malgré le caractère fondamental de la solidarité dans la construction européenne, son statut dans le droit communautaire reste ambigu. En premier lieu, la solidarité n'apparaît pas dans la liste de valeurs sur lesquels l'Union est fondée, mais seulement comme une caractéristique des sociétés des Etats membres. En ce qui concerne la Charte des droits fondamentaux, la solidarité fait l'objet d'un titre du chapitre IV regroupant une dizaine d'articles, dans sa majorité des droits sociaux. Elle est évoquée comme principe dans le préambule mais le contenu donné au chapitre IV lui confère une nature de politique. Réf. : J Molinier (dir) Les principes fondateurs de l'Union Européenne, Puff, Paris, 2005, p 259

³ Le Règlement (UE) N°994/2010 du Parlement Européen et du Conseil du 20 Octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel est l'exemple plus développé de la solidarité en ce qui concerne la sécurité d'approvisionnement. Il met en place un système de mesures de prévention et d'urgence en cas de crise gazière qui est jugé comme un grand succès de la solidarité européenne.

⁴ Dans la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique la Commission souligne le lien entre sécurité et solidarité : « Bien que chaque Etat membre soit responsable de sa propre sécurité, la solidarité entre les Etats 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. » Réf. : Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social

Dans la deuxième acception, la solidarité est plus difficile à saisir et sa mise en pratique entraîne des nombreuses questions : comment la solidarité peut-elle permettre de développer une politique énergétique commune dans le contexte du libre choix du mix énergétique et des fournisseurs par les Etats membres ? Qu'est ce que la solidarité dans le marché intérieur de l'énergie ? Et dans les relations extérieures ? Ici, la solidarité est évoquée à la fois comme une condition et comme un résultat. Elle est une condition pour le déploiement du marché intérieur de l'énergie, par exemple, et signifie l'adoption et mise en place d'une législation européenne concernant la libéralisation et intégration du marché. Elle est aussi une conséquence, d'autant plus qu'un marché intégré augmente l'interdépendance énergétique entre les Etats membres.

2. La solidarité énergétique dans les relations extérieures de l'Union

Dans le cas des relations énergétiques extérieures, le contenu et la mise en pratique de la solidarité est sensiblement plus complexe que dans le marché intérieur ou dans les stratégies pour renforcer la sécurité de l'approvisionnement, en raison de la faible capacité de l'Union dans la dimension externe elle-même. De surcroît, les deux autres domaines de la politique énergétique confluent vers les relations énergétiques extérieures de l'Union, fait qui rend plus flou la capacité de l'Union dans ce terrain.

L'enjeu de la solidarité dans le domaine des relations extérieures est, en premier lieu, d'élaborer une politique commune qui puisse tirer parti des relations privilégiées entretenues par les différents acteurs européens avec les pays fournisseurs : en d'autres termes, de mettre ces relations à disposition de l'Union pour obtenir une politique extérieure plus forte et plus homogène. Mais ceci exige des pays européens qu'ils permettent à l'Union de créer les instruments nécessaires au développement d'une politique commune. Cette exigence se heurte aux intérêts des Etats membres qui refusent de perdre un des rares domaines de souveraineté nationale qui leurs restent.

En deuxième lieu, la notion de solidarité est très présente dans le développement du réseau externe européen en ce qui concerne les nouvelles routes d'approvisionnement. Cette solidarité implique une dimension nettement économique à travers la mise à disposition de ressources européennes. Mais la solidarité se manifeste également dans l'identification de projets qui vont au-delà des intérêts nationaux et qui bénéficient à l'Union dans son ensemble. L'Union doit ainsi pouvoir disposer de ressources et de la capacité pour identifier et développer un réseau extérieur commun.

La situation du projet Nabucco et la construction du gazoduc NorthStream, qu'on abordera plus tard, sont de clairs exemples de problèmes liés aux enjeux de définition et mise en pratique d'une politique énergétique extérieure commune.

3. La situation de la politique énergétique extérieure commune

La volonté de parler avec « une seule voix » dans les affaires extérieures de l'Union est aussi un des objectifs prioritaires de la politique énergétique. La nécessité de développer la dimension externe de cette politique s'exprime clairement dans le document daté de 2006 de la Commission européenne et du Haut Représentant « Une politique extérieure au service des intérêts de l'Europe en matière énergétique »⁵, où on trouve les principales leitmotifs de l'action européenne: la dépendance accrue par rapport aux importations en provenance de régions instables et l'utilisation de l'énergie par les producteurs et les consommateurs comme un levier politique soulèvent des risques énergétiques critiques pour l'Union. La seule façon de leur faire face est à travers l'établissement 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, (celle-ci) renforcerait la **sécurité collective** extérieure de l'Union en matière énergétique ».

Les trois conditions, en conséquence, de la politique énergétique extérieure sont la **cohérence, l'inclusion de la dimension stratégique et l'action ciblée**. La cohérence sollicite l'action coordonnée de tous les acteurs impliqués : industrie, Etats membres et

⁵ Conseil européen, 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, S160/06, disponible sur www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressdata/FR/reports/90083.pdf

Institutions européennes. La dimension stratégique demande une inclusion des dimensions géopolitiques et sécuritaires, normalement présentes dans les politiques énergétiques nationales. Finalement l'action ciblée nous conduit au principe de subsidiarité et à la nécessité d'identifier les actions où une intervention européenne s'avère déterminante pour aboutir au renforcement de la sécurité collective.

Ces trois éléments, étroitement liés au concept de solidarité, établissent les bases des principaux instruments développés :

Une nouvelle dynamique institutionnelle

La nécessité de cohérence a mené, avec le Traité de Lisbonne, à **une nouvelle dynamique institutionnelle⁶ dont l'objectif est de s'attaquer au problème de la gouvernance de la politique énergétique**. Etant donné que l'énergie est devenue une compétence partagée, le Traité met en place **un système hybride de représentation à la recherche de synergies** entre les différents acteurs: quand il s'agit de projets dits « d'intérêt européen »⁷, il existe un partage de représentation entre le Commissaire de la DG Energie et le Haut Représentant de l'Union pour les affaires étrangères et la politique de sécurité où le premier a un rôle prépondérant ; quand il s'agit de la coopération et du dialogue avec les pays tiers, une troisième figure s'ajoute : le président du Conseil de l'Union Européenne.

Cependant, à l'intérieur de ces nouveaux systèmes de représentation on peut constater un conflit de leadership : la Commission fait valoir la nécessité de « parler d'une seule voix » (portée par elle-même), alors que le Conseil fait valoir que la Commission doit encore faire la preuve de son efficacité dans la négociation que les Etats membres.

Ce jeu de (re)définition de rôles ainsi que les tensions pour l'établissement d'un équilibre entre les différents acteurs est sans doute une conséquence incontournable du

⁶ Braun, J.F., EU Energy Policy under the Treaty of Lisbon Rules. Between new policy and business as usual, CEPS, working paper n°31, Février 2011, p 5

⁷ Les projets d'intérêt européen fait référence aux projets de nature transfrontalière sous le programme TEN-E. Ce programme identifie trois catégories : projets d'intérêt commun, projets prioritaires et projets d'intérêt européen. La proposition de la Commission d'octobre 2011 simplifie cette classification : elle identifie 12 priorités en matière de nouvelles routes et infrastructures énergétiques et nomme « projets d'intérêt commun » aux projets nécessaires pour leur mise en pratique. Ref. : European Commission, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on guidelines for trans-European energy infrastructure and repealing Decision N° 1364/2006/EC, COM (2011) 658 final, 19/10/2011

changement institutionnel. L'objectif à moyen terme s'agissant de l'action extérieure de l'Union dans le domaine de l'énergie est de **créer une dynamique institutionnelle qui permette d'instaurer davantage de confiance entre les institutions, de transparence et d'efficacité.**

Renforcer la transparence dans les accords avec les pays tiers

Un élément fondamental pour pouvoir élaborer une politique qui réponde aux vrais besoins du secteur est la disponibilité des informations fiables et précises sur l'état de celui-ci. Bien que cela semble difficile, pendant longtemps l'Union a manqué un système d'information sur les accords bilatéraux conclus entre les Etats membres et les pays tiers.

Ainsi, en septembre 2011 sous la présidence polonaise du Conseil de l'Union Européenne, la Commission européenne a lancé une proposition concernant l'établissement d'un mécanisme d'échange d'information sur les accords intergouvernementaux conclus entre les Etats membres et les pays tiers⁸. Elle tente de répondre au **manque de cohérence entre les règles du marché énergétique commun et le contenu des accords bilatéraux conclus entre les Etats membres et les pays fournisseurs.** L'obligation des Etats membres d'informer les partenaires européens ainsi que la Commission des accords énergétiques bilatéraux poursuit d'autres objectifs parallèles : le renforcement du pouvoir de négociation des Etats membres, une meilleure gestion du marché intérieur de l'énergie, la consolidation de la sécurité juridique des investissements, la facilitation des investissements provenant de l'UE⁹ et de façon plus générale une plus grande cohérence et homogénéité dans les relations extérieures de l'UE.

Cependant, cette proposition ne se limite pas à élaborer un système de regroupement d'information, elle implique la participation à titre obligatoire de la Commission dans la négociation et conclusion des accords internationaux. L'adoption de cette proposition

⁸ Proposition de décision du Parlement Européen et du Conseil établissant un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre des Etats membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie, COM (2011) 540 final du 7/09/2011.

⁹ Ce dernier point est important car les projets énergétiques qui ne respectent pas les règles du marché intérieur ne sont pas finançables par l'UE.

n'annulerait pas la liberté des Etats membres à établir des accords internationaux avec les pays fournisseurs, mais elle limiterait considérablement leur marge de manœuvre.

La proposition prévoit les points suivants:

1. Les Etats membres informent préalablement la Commission du lancement d'un processus de négociation avec un pays tiers ;
2. La Commission se réserve le droit d'assister aux réunions entre les deux parties ;
3. Les Etats membres doivent lui fournir l'accord intergouvernemental et tous les documents relatifs, accords commerciaux inclus ;
4. La Commission doit être en mesure de prendre position sur la compatibilité de l'accord avec la législation européenne avant que l'accord soit signé ;
5. La Commission développera des clauses-type utilisables par les Etats membres.

Si le Parlement européen se montre favorable à une telle initiative¹⁰, ce n'est pas le cas de beaucoup d'Etats membres qui se montrent réservés face au caractère obligatoire des 4 premiers points¹¹. Ici encore apparaît un clivage entre certains Etats membres (dont la France et l'Allemagne), opposés à un renforcement du droit de regard de la Commission, et les pays de l'Europe de l'Est ainsi que les pays de transit du gaz russe, favorables à l'initiative.

Le mandat de négociation pour la construction d'un gazoduc transcaspien

En septembre 2011 la Commission a reçu un mandat **pour négocier un accord avec l'Azerbaïdjan et le Turkménistan sur la construction d'un gazoduc transcaspien**¹². Ceci a une importance singulière. En premier lieu, parce que l'UE propose pour la première fois un traité pour soutenir un projet d'infrastructures et, en deuxième lieu, parce que les Etats membres ont accepté que la Commission entame les négociations.

Cette décision est le résultat de l'action menée par la Commission afin de renforcer les liens entre l'Union et ses partenaires énergétiques, qui avait commencé avec la visite du

¹⁰ Résolution du Parlement européen du 12 juin 2012, "S'investir dans la coopération avec des partenaires au-delà de nos frontières en matière de politique énergétique : une approche stratégique d'un approvisionnement énergétique sûr, durable et compétitif », 2012/2029(INI)

¹¹ Council of the European Union, Information note, 27 January 2012 disponible sur <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st05/st05333.en12.pdf>

¹² European Commission, EU starts negotiations on Caspian pipeline to bring gas to Europe, Press release, IP/11/1023, du 12/09/2011

Président de la Commission et le Commissaire responsable de la politique énergétique en janvier 2011 à Bakou et à Ashgabat. Elle s'encadre dans la nouvelle stratégie européenne d'action en matière de relations énergétiques extérieures adoptée le 7 septembre 2011¹³. Cette communication fait du corridor sud-européen et du projet pour acheminer le gaz turkmène à travers de la mer Caspienne une mesure « d'urgence » pour la diversification des sources et de routes d'approvisionnement énergétique.

Cette nouvelle stratégie et la réussite qui représente le mandat de négociation montrent la détermination de la Commission pour défendre sa place comme interlocuteur de référence dans les accords à dimension européenne.

Instruments de coopération/dialogue avec les pays tiers

En matière de relations énergétiques extérieures l'Union s'est conféré la tâche¹⁴ de nouer un « réseau d'influence » en matière énergétique, destiné à multiplier sa présence au niveau international. L'objectif des différents instruments est de créer un climat de confiance avec les partenaires énergétiques qui puisse bénéficier aux Etats membres au moment de la négociation avec leurs fournisseurs. Elle est la réponse à une situation de dépendance extérieure structurelle et vise à l'établissement d'un marché international libéralisé (plus favorable pour l'Union).

Si le travail réalisé dans ce domaine passe souvent inaperçu, son importance est notable pour le renforcement de la présence et de la cohérence de l'Union sur la scène énergétique internationale. Son rôle sous l'angle de la solidarité est fondamental car ces efforts peuvent être utilisés par les pays européens dans leurs négociations énergétiques avec les pays fournisseurs, mais aussi parce qu'ils peuvent constituer la base d'une future politique énergétique commune.

Dans ce domaine on citera les « memorandum of understanding » signés avec des pays clés comme l'Ukraine, l'Azerbaïdjan ou l'Iraq ; les dialogues en matière énergétique

¹³ Commission européenne, Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au comité des régions sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique et la coopération internationale « La politique énergétique de l'UE : s'investir avec des partenaires au-delà de nos frontières », COM (2011) 539 final, du 7/9/2011

¹⁴ Cet objectif est présente dans la Communication de la Commission du 2006 « Relations extérieures dans le domaine de l'énergie-des principes à l'action » et il persiste dans la nouvelle stratégie du 2011« La politique énergétique de l'UE : s'investir avec des partenaires au-delà de nos frontières »

entre l'Union et la Chine où le Brésil ; le Conseil d'énergie entre l'Union et les Etats-Unis ; les Accords de coopération et de partenariat (notamment avec la Russie) et l'inclusion du volet « énergie » dans la politique de voisinage.

Les (grandes) faiblesses de la politique énergétique extérieure

Malgré la multiplicité d'instruments en matière de politique extérieure ainsi que les efforts de la Commission Européenne pour déployer son activité « diplomatique », la plupart de ces instruments ne fonctionnent pas ou font objet de critiques en raison du caractère non démocratique des pays partenaires. Il faut également reconnaître que les compétences communautaires sont encore très limitées et que l'énergie reste quasiment exclue de la politique extérieure.

L'Union n'a pas de compétences sur des aspects aussi importants que les projets d'extraction ou la recherche, pour lesquels chaque Etat membre est indépendant, voire concurrent. L'Union doit se contenter d'une capacité purement représentative sans disposer des instruments de pouvoir « réel » (entreprises) aux mains des Etats. Un exemple éloquent de cette situation est le refus des Etats membres d'être représentés par l'Union dans des organismes internationaux comme l'Agence Internationale de l'Energie (IEA).

La difficile situation des projets d'intérêt commun : le cas Nabucco

La forte dépendance énergétique, particulièrement à l'égard du gaz naturel¹⁵, détermine l'un des principaux objectifs de l'action extérieure de l'Union : la diversification des sources et des routes de transit de gaz. Pour faire face à ce défi, la Commission européenne a lancé une initiative nommée Southern Gas Corridor, destinée à fournir le marché européen de gaz provenant de la mer Caspienne et du Moyen Orient. Cette initiative a été lancée en 2008 (Commission Européenne, 2008) mais elle apparaît bien avant dans les plans européens pour la diversification de routes (Parlement Européen, 2006).

¹⁵ Le 60% du gaz naturel consommé par l'Union provient de l'extérieur. En 2009 80% des importations de gaz proviennent de trois pays : la Russie, l'Algérie et la Norvège. Réf. : Europe's Energy Portal, Statistics : Dependency, disponible sur www.energy.eu/#dependency

Pour mener à bien ce projet la Commission a développé une intense activité destinée à engager les possible pays partenaires. Dans ce contexte, elle a signé plusieurs « memorandum of understanding » dans le domaine de l'énergie avec l'Azerbaïdjan (novembre 2006), l'Ouzbékistan (janvier 2011), le Turkménistan (Mai 2008), le Kazakhstan (Décembre 2006) et l'Iraq (Janvier 2010). Le mandat de négociation avec l'Azerbaïdjan et le Turkménistan pour la construction d'un gazoduc transcasprien est son intervention plus récent.

Aujourd'hui, trois projets cherchent à matérialiser cette initiative : un projet d'interconnexion entre la Turquie, la Grèce et l'Italie (ITPI) ; le gazoduc Trans-Adriatic (TAP) et le projet connu sous le nom de Nabucco. Les trois projets concernent le gaz du champ *Sha Deniz II* (Azerbaïdjan) mais ils diffèrent en matière de routes et particulièrement en coûts (voire Tableau 1).

Tableau 1 Southern Gas Corridor: projets

Nom du projet	Pays concernés	Gaz délivré	Coût
ITPI	Interconnexion entre la Turquie et l'Italie vers la Grèce	Entre 12 et 20 milliards de mètres cubiques de gaz	2,5 milliards d'euros
TAP	Interconnexion de la Grèce et l'Italie vers l'Albanie	Entre 10 et 20 milliards de mètres cubiques	1,6 milliards d'euros
NABUCCO	Projet reliant le gaz de la Mer Caspienne et du Moyen Orient vers la Bulgarie, la Roumanie, l'Hongrie et l'Autriche	31 milliards de mètres cubiques de gaz par an	Coût initial : 7,9 milliards d'euros Dernières estimations: 14 milliards d'euros

Source: Sartori, N. (2012) The European Commission's Policy towards the Southern Gas Corridor: Between national interest and economic fundamentals, IAI Working papers 12/01

La Commission a apporté son soutien à Nabucco, le projet le plus ambitieux. En termes de sécurité énergétique, Nabucco contribuerait considérablement à réduire la

dépendance à l'égard du gaz russe à travers la diversification des routes et des fournisseurs¹⁶.

Cependant, plusieurs problèmes mettent en question la faisabilité de ce projet. Le premier est l'absence de gaz disponible pour alimenter Nabucco. Jusqu'à présent, seul l'Azerbaïdjan est capable de fournir du gaz en provenance du champ Sha Deniz II mais en quantité bien inférieure aux attentes de Nabucco, à hauteur de 10 milliards de mètres cubiques. Augmenter la disponibilité de gaz impliquerait la réalisation de deux projets complémentaires : la liaison du Turkménistan avec l'Azerbaïdjan à travers la mer caspienne (gazoduc Transcaspien) qui ajouterait 20 milliards de mètres cubiques supplémentaires, ou la liaison avec l'Iraq à travers la construction d'un gazoduc de 550 km pour transporter le gaz à travers la Turquie¹⁷.

La première alternative est problématique étant donnée l'enclave stratégique que constitue cette région¹⁸. La deuxième alternative, la liaison avec l'Iraq, soulève à son tour de nombreuses questions car elle élèverait les coûts totaux du projet Nabucco (déjà assez élevés) mais aussi en raison des problèmes d'insécurité dont souffre ce pays.

En deuxième lieu, l'intérêt économique de Nabucco s'effacerait si ce projet n'était pas capable d'assurer l'offre de gaz. Il faut noter que, comme signal d'engagement et de soutien aux investisseurs, l'Union et les institutions financières internationales avaient apporté leur appui économique à ce projet : l'UE avec 200M€ provenant du Paquet pour la Récupération, la Banque Européenne d'Investissements avec 2Mds €, la Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement avec 1,2Mds € et la Corporation Financière Internationale avec 800M€¹⁹.

¹⁶ Nabucco représenterait le 25% des exportations du gaz Russe en 2010, soit 121 milliards de mètres cubiques.

¹⁷ Sartori, N., The Southern Gas Corridor: Needs, Opportunities and Constraints, IAI, Document 11/08

¹⁸ En première lieu, parce que les pays riverains ne se sont pas mis d'accord sur le partage des eaux. En deuxième lieu, parce que les réserves gazières de la zone font l'objet d'une compétition entre la Russie, qui veut maintenir son influence historique, la Chine, à la recherche des enclaves stratégiques pour l'approvisionnement énergétique, et les Etats-Unis et leur intérêt dans le projet TAPI, un gazoduc qui relierait le Turkménistan, l'Afghanistan, le Pakistan et l'Inde. Nicolo Sartori 2012

¹⁹ « Quatre milliards d'euros prêts pour le gazoduc Nabucco », Le Figaro du 6/9/2010, disponible sur www.lefigaro.fr

Enfin, il convient de signaler un troisième élément important pour notre analyse : la nécessité de prendre en compte les intérêts nationaux en ce qui concerne la sécurité énergétique. La rivalité entre Nabucco et South Stream, d'initiative russe (voire Tableau 2), le montre. Pour les pays comme l'Italie, la France ou l'Allemagne, activement engagés dans le projet South Stream reliant la Russie avec l'UE à travers la mer Noire (projet South Stream), la position manifestement défavorable de la Commission en ce qui concerne la construction d'une nouvelle interconnexion avec la Russie, est très inconfortable.

Tableau 2. Projet South Stream

Nom du projet	Pays concernés	Gaz délivré	Coût
South Stream	Interconnexion entre la Russie et l'Europe occidentale à travers la mer Noire : la Bulgarie, la Serbie, l'Italie et l'Autriche	63 milliards de mètres cubiques de gaz	25 milliards d'euros

Source: www.south-stream.info

Etant donné que les intérêts communs et les intérêts particuliers des Etats Membres peuvent diverger sur certains points, en particulier quand il s'agit de la sécurité énergétique, la meilleure stratégie de l'Union est de rendre compatible les deux positions : suscitant l'intérêt des Etats pour des projets communs ambitieux, réalistes et économiquement rentables

Le Southern Corridor est donc l'exemple le plus clair des avancées et des obstacles dans le développement de la politique extérieure de l'Union. Il souligne la volonté de l'Union de construire une politique commune qui réponde aux besoins énergétiques européens dans son ensemble et qui réduise la dépendance extérieure. Cette volonté se manifeste dans une intense activité diplomatique comme dans l'appui économique apporté à cette initiative. Le problème, comme le montre Nabucco, est **qu'on n'a pas suffisamment pris en compte ni les réalités économiques ni les divers intérêts nationaux impliqués**. Mais l'Union, qui a presque identifié sa capacité d'agir dans le domaine des relations énergétique extérieures à son pari pour Nabucco, n'a pas été capable de corriger sa position quand tout montrait que le projet ne pouvait pas aboutir. Cette manœuvre a non seulement empêché un approche plus efficace, mais surtout

a soulevé de nombreuses questions sur la capacité de l'Union à agir dans ce domaine.

En termes de solidarité, les projets stratégiques pour l'Union dans son action extérieure, comme le Southern Corridor, impliquent un impact très important. Ils sont nécessaires pour renforcer la sécurité énergétique de l'Union et consolident le compromis des Etats membres et des institutions pour le développement d'une action commune. **Cependant ils souffrent d'un manque de réactivité, probablement dû à la capacité limitée d'action de la Commission dans ce domaine ainsi qu'au caractère encore récent de cette capacité.**

Les résistances individualistes : le cas de North Stream

La politique énergétique extérieure européenne est encore parsemée d'actions qui montrent l'absence d'un projet énergétique commun - voire d'un intérêt commun-, au profit d'une somme d'intérêts nationaux. Ceci explique pourquoi l'Allemagne préfère Nord Stream²⁰ à Yamal II²¹, pourtant bien plus intéressant économiquement.

Dans ce cas, l'Allemagne a privilégié sa relation directe avec la Russie par rapport aux relations germano-polonaises. Ce choix a impliqué pour la Pologne perdre la possibilité de profiter les conditions plus avantageuses dont l'Allemagne bénéficie en raison de son caractère de premier importateur de gaz russe. Ce différend a nuit aux relations entre les deux Etat membres. La chancelière Merkel a essayé en vain d'associer la Pologne au projet Opal, une ramification de Nord Stream qui suit le tracé de la frontière polono-allemande jusqu'en République Tchèque. L'opinion publique n'accepte pas que la Pologne ait été exclue des négociations concernant le Nord Stream, fait qui explique son refus à participer à un projet qui lui permettrait de construire une interconnexion avec l'Allemagne et le Nord Stream.

²⁰ North Stream est un gazoduc qui relie la Russie et l'Allemagne à travers la mer Baltique. Elle transporte 55 milliards de mètres cubiques de gaz par an. Réf. : www.north-stream.com

²¹ Le gazoduc Yamal relie la Russie avec l'Allemagne à travers le Belarus et la Pologne. Elle a une capacité de 32,9 milliards de mètres cubiques par an. La construction d'un gazoduc parallèle (Yamal II) pour augmenter les exportations de gaz russe a été proposée sans succès.

Conclusions

La mise en pratique de la solidarité énergétique dans le domaine des relations extérieures s'avère une tâche difficile. L'énergie est maintenue par les Etats membres comme un élément privilégié de sa politique extérieure. Les Etats membres, dans la défense de leurs intérêts nationaux et de leurs entreprises, montrent leur nature de concurrents. Le cas du North Stream est un clair exemple du manque de vision stratégique commune.

Dans ce contexte, la stratégie de la Commission pour développer une politique extérieure commune a été de multiplier son activité dans les domaines où la concurrence avec les Etats membres était limitée : fondamentalement dans la création d'un réseau « d'influence » à travers des accords non contraignants avec les pays tiers. Cependant, avec l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne certains changements se sont produits. L'appel à la solidarité comme moteur de la politique énergétique a signifié un contrepoids à l'exercice de la souveraineté nationale. Ainsi, la Commission a entrepris une stratégie pour augmenter sa participation dans le domaine énergétique, à travers des instruments destinées à donner plus de cohérence à l'action européenne et qui répondent au défi de la solidarité en matière de politique énergétique extérieure :

- la nouvelle dynamique institutionnelle, prête à profiter des synergies entre les différentes institutions européennes. Dans cette nouvelle dynamique la Commission européenne montre son intérêt pour se placer au centre du système comme interlocuteur privilégié ;
- la proposition pour l'échange d'information sur les accords bilatéraux entre les Etats membres et les pays tiers est un élément d'une importance particulière. Non seulement parce qu'elle comblerait un déficit grave d'information pour pouvoir développer une politique commune, mais aussi parce que la présence de la Commission dans le processus de négociation avec les pays tiers donnerait une dimension européenne à un domaine qui est exclusivement compétence des Etats membres ;
- le mandat de négociation de la Commission pour la construction d'un gazoduc transcaspien. Pour la première fois, la Commission est autorisée à négocier un accord en matière d'infrastructure énergétique au nom des 27 Etats membres.

Le placement de la Commission au centre des nouveaux dispositifs a une grande importance en raison de son rôle comme garante des intérêts communs. Cependant, il est essentiel qu'elle soit capable, s'agissant du domaine énergétique, de trouver l'équilibre entre les intérêts nationaux et les intérêts européens, ainsi que la possibilité de donner forme à une politique plus réactive sur l'aspect international.