

N° 254

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 12 janvier 2012

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

PRÉSENTÉE AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES EUROPÉENNES ⁽¹⁾
EN APPLICATION DE L'ARTICLE 73 *QUATER* DU RÈGLEMENT,

*sur l'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux
conclus entre des États membres de l'Union européenne et des pays tiers
dans le domaine de l'énergie (E 6570),*

Par Mme Bernadette BOURZAI,
Sénatrice

(Envoyée à la commission de l'économie, du développement durable et de l'aménagement du territoire.)

(1) Cette commission est composée de : M. Simon Sutour, président ; MM. Michel Billout, Jean Bizet, Mme Bernadette Bourzai, M. Jean-Paul Emorine, Mme Fabienne Keller, M. Philippe Leroy, Mme Catherine Morin-Desailly, MM. Georges Patient, Roland Ries, vice-présidents ; MM. Christophe Béchu, André Gattolin, Richard Yung, secrétaires ; MM. Nicolas Alfonsi, Dominique Bailly, Pierre Bernard-Reymond, Éric Bocquet, Gérard César, Mme Karine Claireaux, MM. Robert del Picchia, Michel Delebarre, Yann Gaillard, Mme Joëlle Garriaud-Maylam, MM. Joël Guerriau, Jean-François Humbert, Mme Sophie Joissains, MM. Jean-René Lecerf, Jean-Louis Lorrain, Jean-Jacques Lozach, François Marc, Mme Colette Mélot, MM. Aymeri de Montesquiou, Bernard Piras, Alain Richard, Mme Catherine Tasca.

EXPOSÉ DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Le Conseil européen du 4 février 2011 avait mandaté la Commission pour préparer une Communication sur la dimension externe de la politique énergétique. Simultanément, il invitait les États membres à informer la Commission, dès le 1er janvier 2012, de tous les accords bilatéraux conclus avec des pays tiers en matière d'énergie. Les conclusions précisait que la Commission devrait mettre ces informations à la disposition de tous les autres États membres sous une forme appropriée, en tenant compte de la nécessité de protéger les informations sensibles sur le plan commercial.

C'est sur cette base que la Commission a publié le 7 septembre un « paquet » dédié à la dimension extérieure de la politique européenne de l'énergie. Ce paquet se compose tout d'abord d'une communication relative à la sécurité de l'approvisionnement énergétique et à la coopération internationale, et par ailleurs d'une proposition de décision mettant en place le mécanisme d'échanges d'informations évoqué plus haut et qui est l'objet de la présente proposition de résolution.

La communication de la Commission a été globalement bien accueillie. Elle propose une stratégie équilibrée dans le cadre des traités. On retiendra en particulier la consolidation de la « Communauté de l'énergie », initialement créée pour l'Europe du Sud-Est et pour favoriser l'intégration régionale. En 2010, la Moldavie et l'Ukraine ont rejoint cette communauté et se sont engagées en faveur d'une reprise de l'acquis communautaire.

Un autre point important est celui de la capacité de l'Union à parler d'une seule voix avec nos partenaires. La principale proposition consiste à négocier des accords énergétiques UE-pays tiers. L'Union aurait, en effet, une capacité de négociation plus

forte, par sa taille, que les États membres, d'autant que des pays tiers peuvent jouer un État membre contre un autre.

Cette orientation a trouvé sa première traduction quelques jours à peine après la communication de la Commission. Celle-ci a, en effet, demandé mandat le 12 septembre 2011 pour négocier un accord avec l'Azerbaïdjan et le Turkménistan au sujet d'un réseau de gazoducs transcaspien. Cet accord doit poser les bases d'un gazoduc sous-marin entre le Turkménistan et l'Azerbaïdjan, qui doit permettre d'acheminer du gaz d'Asie centrale sans passer par la Russie.

Ce premier exemple d'accord UE-pays tiers dans le domaine de l'énergie est à suivre. La question est de savoir si la conclusion de tels accords doit être systématisée ou être réservée à certaines situations, alors que les États membres conservent pleinement leur capacité à conclure des accords bilatéraux.

Cette problématique vaut aussi pour la participation de l'Union à des organisations internationales dans le domaine de l'énergie. Doit-elle parler seule ou les États membres peuvent-ils conserver une liberté d'action et de parole ? La Commission européenne souhaite naturellement que l'Union parle d'une seule voix en toutes circonstances. Certains États membres sont plus nuancés et veulent garder leur voix propre dans le respect du principe de la coordination communautaire et de coopération loyale.

C'est dans ce contexte qu'il faut situer la proposition de décision établissant un mécanisme d'échange d'informations sur les accords intergouvernementaux conclus entre les États membres et des pays tiers dans le domaine de l'énergie.

Les principales dispositions seraient les suivantes :

– les États membres notifieraient à la Commission l'intégralité des accords intergouvernementaux conclus avec des pays tiers et susceptibles d'avoir un impact sur le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie ou sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique, et la Commission les mettrait à la disposition des autres États membres (article 3.1) ;

– les États membres informeraient préalablement la Commission de leur intention d'ouvrir des négociations avec un État tiers. Ils tiendraient régulièrement la Commission informée de l'avancement des négociations. La Commission mettrait ces informations à la disposition des autres États membres. La

Commission pourrait, soit sur requête de l'État membre concerné, soit à sa propre demande, participer en tant qu'observateur à ces négociations (article 3.2) ;

– à la demande d'un État, la Commission pourrait l'assister durant ces négociations (article 4) ;

– la Commission pourrait, sur requête d'un État membre ou de sa propre initiative, prendre connaissance d'accords conclus mais non encore signés, en vue d'une évaluation *ex-ante* de conformité au droit communautaire. L'État membre s'abstiendrait alors de signer l'accord pendant un délai de quatre mois. La Commission rendrait un avis non contraignant pour les États membres (article 5) ;

– la Commission tiendrait compte des indications d'un État membre si celui-ci estimait que des informations de nature confidentielle contenues dans un accord intergouvernemental (en particulier les aspects commerciaux) conclu par lui ne peuvent être transmises à d'autres États membres (article 7) ;

– la Commission pourrait élaborer des clauses standards *a priori* conformes à la législation de l'UE (article 6).

Cette proposition répond à une demande du Conseil européen du 4 février 2011, même si elle va bien au-delà, notamment sur la phase de négociation et le contrôle *ex-ante*.

Toutefois, elle s'inscrit dans un contexte à la fois conjoncturel et plus global.

Conjoncturel tout d'abord. En 2010, la Pologne a renégocié avec la Russie un accord de livraison de gaz. Dans les négociations, la Pologne a fait appel à la Commission européenne pour écarter certaines clauses qui présentaient notamment des risques de contrariété à la législation européenne. La Commission est sortie renforcée de ce succès. La proposition de décision s'en inspire très directement. Ce n'est pas un hasard si ce texte a été présenté sous présidence polonaise.

La proposition de la Commission reflète aussi une stratégie plus globale de sa part. Depuis deux ans, plusieurs textes adoptés dans le domaine de l'énergie ont accru l'information de la Commission européenne qui souhaite se placer au centre du jeu. C'est le cas du règlement du 24 juin 2010 concernant la communication à la Commission des projets d'investissement relatifs à des infrastructures énergétiques dans l'Union.

Certains textes en vigueur contiennent déjà partiellement l'obligation de notification des accords conclus avec des pays tiers qu'instaurerait la proposition de décision. Il en va ainsi pour les accords d'approvisionnement nucléaire (traité Euratom) et des accords gaziers depuis le règlement du 20 octobre 2010 relatif à la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

La Commission européenne tend enfin à renforcer la compétence internationale de l'Union. Les États membres demeurent libres de conclure des accords avec des pays tiers dans le domaine de l'énergie. Mais le traité sur le fonctionnement de l'Union européenne a conféré à l'Union la compétence exclusive en matière d'investissements directs étrangers.

A ce titre, l'Union revendique sa compétence pour la signature d'accords bilatéraux d'investissement avec des pays tiers. Bien qu'il s'agisse d'accords de nature différente, la Commission considère qu'elle est fondée à exercer un droit de regard sur les accords énergétiques.

Les réactions du Conseil à la proposition de décision ont été mitigées. Un clivage est apparu entre les nouveaux États membres et les autres.

Les nouveaux États membres sont les plus intéressés par ce texte. Leur sécurité d'approvisionnement est plus précaire étant donné leur dépendance au voisin russe. En outre, ces pays sont ceux qui ont eu recours aux accords bilatéraux les plus complets. Ces accords renvoient fréquemment à des accords commerciaux qui font partie intégrante de l'accord global.

Cette situation est un héritage de l'ère soviétique et des années 90. Lorsque ces États veulent renégocier les accords, la pression russe est très forte et il est certain que l'appui de l'Union est une aide essentielle. Cela vaut aussi pour de nouveaux accords comme ceux que la Russie a négociés avec la Bulgarie, la Roumanie ou la Grèce dans le cadre du projet Southstream.

En revanche, les autres États, et notamment la France, sont opposés à plusieurs dispositions du texte. Deux d'entre elles posent particulièrement problème : la possibilité pour la Commission, à son initiative, de suivre les négociations et d'exercer un contrôle de la conformité des accords avant leur signature.

Pour ces États, cette immixtion dans leurs relations extérieures n'est pas acceptable et apparaît disproportionnée. En effet, si on prend l'exemple de la France, force est de constater que

notre pays conclut peu d'accords bilatéraux dans le domaine de l'énergie qui soient très consistants. Ils se limitent le plus souvent à des engagements de bonne coopération. Il existe peu d'exemple précis d'accord conclu par la France qui engage la sécurité de notre approvisionnement. Le seul domaine qui pourrait être concerné est celui des accords d'exploration pétrolière ou gazière. Ces accords font souvent référence à des accords commerciaux.

Dans ces conditions, un consensus semble en train de se dégager au sein du Conseil. Le texte initial de la Commission serait assez largement remanié, à tel point d'ailleurs que l'utilité d'un texte législatif se pose.

Les termes d'un accord au sein du Conseil seraient à peu près les suivants :

- oui à la communication des accords anciens et nouveaux à la Commission et aux autres Etats membres ;

- non à la communication d'accords entre deux entités commerciales, même si l'accord bilatéral y fait référence ;

- oui à un renforcement des clauses de confidentialité sur certaines parties d'un accord si un Etat la demande ;

- oui à l'information de la Commission lorsqu'un Etat membre ouvre des négociations, mais l'Etat membre est libre de choisir le stade d'avancement des négociations qui lui semble le plus adéquat. Par ailleurs, les autres Etats membres n'en sont pas informés si l'Etat membre ne le souhaite pas ;

- oui à la possibilité pour la Commission de participer à une négociation à titre d'observateur ou d'assister un Etat membre dans la négociation, mais uniquement à la demande ou avec l'accord de l'Etat membre concerné ;

- oui à un contrôle de compatibilité *ex-ante*, mais dans des délais beaucoup plus courts (4 semaines au lieu de 4 mois).

Le texte du Conseil est donc un accord *a minima* qui réduit considérablement les contraintes pour les Etats membres.

Cette position contraste fortement avec celle de la commission ITRE du Parlement européen. Son rapporteur, M. Karins, propose au contraire d'aller plus loin que la Commission sur certains points. Par exemple, le contrôle de compatibilité *ex-ante* par la Commission pourrait être automatique.

La discussion entre le Conseil et le Parlement promet d'être délicate.

Force est de constater que chaque camp a de bons arguments.

Du côté des anciens Etats membres, dont la France, ce texte présente assez peu d'intérêt. Nous ne sommes pas confrontés à des situations comparables à celles que la Pologne et la Lituanie ont vécues. Il est donc difficile pour les anciens Etats membres d'accepter les propositions de la Commission.

Du côté des nouveaux Etats membres, la situation est très différente et le texte de la Commission apporte de vraies réponses.

Sans contester la position française ni celle du Conseil, il faut envoyer un message de solidarité aux nouveaux Etats membres. Par ailleurs, il faut regarder plus loin. Aujourd'hui, certes, notre pays n'est pas directement intéressé. Mais qu'en sera-t-il demain ?

L'Union représente aujourd'hui 10 % de la demande énergétique mondiale. En 2030, on évalue cette part à 6,5 %. Nous ne serons pas au cœur des flux énergétiques mondiaux. Nous avons donc tout intérêt à mieux nous coordonner si nous voulons peser dans les négociations.

A cet égard, il faut souligner l'intérêt pour la Commission de pouvoir évaluer, à son initiative, la compatibilité d'un accord avec le droit européen avant sa signature, sous réserve que l'avis non contraignant de la Commission soit rendu dans un délai de quatre semaines et non de quatre mois.

Ce point est sûrement le plus important. La France est réservée sur l'idée que la Commission puisse à son initiative vérifier la compatibilité d'un accord. Elle préférerait que cela ne soit possible qu'à la demande de l'Etat membre. Cette approche semble trop restrictive. On ne peut pas parler sans cesse de l'Europe de l'énergie et dire non aux outils de coordination et de mise en cohérence. Par ailleurs, le Conseil européen du 6 décembre a adressé un signal favorable en déclarant que « *le but était de veiller entre autres à ce que les accords avec les principaux pays fournisseurs et de transit respectent pleinement la législation relative au marché intérieur* ». Notre assemblée doit soutenir cette idée de contrôle *ex-ante*, non contraignant et non systématique, à l'initiative de la Commission. Elle ne porte pas atteinte à la souveraineté des Etats qui restent libres de conclure lesdits accords

et elle permet de faire un pas vers nos amis d'Europe de l'est qui réclament fortement ce texte.

Il convient également de prendre garde à ménager les intérêts commerciaux des entreprises européennes. La transparence qui doit prévaloir entre les Etats membres et la Commission européenne ne peut pas s'appliquer de la même façon aux relations commerciales entre opérateurs. Ceux-ci interviennent sur des marchés très concurrentiels. La confidentialité est primordiale.

Pour ces raisons, votre commission des affaires européennes a conclu au dépôt de la proposition de résolution européenne qui suit :

PROPOSITION DE RÉSOLUTION EUROPÉENNE

- ① Le Sénat,
- ② Vu l'article 88-4 de la Constitution,
- ③ Vu la 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 (E 6570),
- ④ Soutient l'initiative de la Commission qui constitue un geste fort de solidarité de l'Union vis-à-vis des Etats membres confrontés à des relations délicates avec des pays tiers en matière énergétique ;
- ⑤ Attire l'attention sur la nécessité de préserver les intérêts commerciaux des entreprises énergétiques européennes, un excès de transparence pouvant s'exercer à leur détriment ;
- ⑥ Considère que l'association de la Commission à des négociations ouvertes par un Etat membre avec un pays tiers est un facteur important de cohérence de l'Union, mais qu'elle ne peut se faire qu'avec l'accord de l'Etat membre concerné dans le respect de sa souveraineté ;
- ⑦ Reconnaît l'intérêt de la possibilité donnée à la Commission de vérifier *ex-ante*, à son initiative, la compatibilité d'un accord intergouvernemental avec le droit européen avant sa signature, sous réserve que l'avis non contraignant de la Commission soit rendu dans un délai de quatre semaines maximum.