



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.12.2004
COM(2004) 777 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU CONSEIL ET AU PARLEMENT
EUROPEEN**

**Le dialogue énergétique entre l'Union européenne et la Fédération de Russie
de 2000 à 2004**

1. INTRODUCTION

Le dialogue énergétique, lancé au Sommet de l'Union Européenne avec la Fédération de Russie en octobre 2000, est issu du constat selon lequel le continent européen constituait une vaste zone géopolitique culturellement, historiquement et économiquement liée, et qu'il convenait de faire valoir à l'avenir et de façon durable la complémentarité énergétique entre l'Est et l'Ouest du continent. La Fédération de Russie représente non seulement notre plus important fournisseur d'énergies fossiles comme d'uranium mais pourrait également dans une certaine mesure jouer un rôle modérateur sur le marché international représentant à certains égards l'alternative la plus prometteuse et géographiquement la plus proche à l'approvisionnement énergétique européen du Moyen-Orient. En même temps, l'Union Européenne est particulièrement intéressée à avoir un partenaire et voisin comme la Russie économiquement stable et continue ainsi à souligner l'importance pour la Russie de diversifier son économie et son commerce, afin d'assurer un développement économique soutenable à long terme¹.

L'Accord de Partenariat et de Coopération², (signé en 1994 et entré en vigueur en 1997), général dans sa conception, a mis en place des structures institutionnelles pour la mise en œuvre de la coopération sur tous les sujets d'intérêts communs. Mais malgré l'existence de l'Accord, des questions spécifiques à l'énergie qui ont émergés au cours des dix dernières années – ou qui sont restées en suspens depuis 1994 comme le commerce des matières nucléaires – n'ont pas été résolues et sont sources d'insatisfaction de part et d'autre. Les solutions ne pouvaient pas résulter de la mise en œuvre du traité de la Charte de l'énergie - traité multilatéral comportant 51 signataires non exclusivement européens – la Russie ajournant la ratification sine die du traité signé en 1994.

Le brusque changement de la conjoncture énergétique internationale en 1999, le développement du marché intérieur de l'énergie, la candidature de la Russie à l'OMC, l'élargissement de l'Union européenne à dix nouveaux Etats membres dont huit de l'Europe centrale et orientale ont accru l'interdépendance économique de la Russie et de l'Union européenne ainsi que le nombre de questions d'ordre énergétique qu'il était urgent de résoudre comme les contrats à long terme ou les clauses de destination. Un dialogue bilatéral s'est imposé comme un complément au PCA propre à faciliter la résolution de questions concrètes des relations énergétiques entre l'Union européenne et la Russie.

Le dialogue énergétique s'est attaché à résoudre en premier lieu « toutes les questions d'intérêt commun relevant de ce secteur »³. A ce titre parmi les priorités du dialogue figurait la coopération en vue de favoriser le climat d'investissement dans le secteur de l'énergie y compris les accords de partage de production.

¹ Certains commentateurs ont estimés a ce titre que les relations commerciales entre l'UE et la Russie pouvaient se définir par deux mots « Energie et asymétrie » (« The EU Russia Strategic partners or squabbling neighbours » Centre for European Reform)

² PCA : Partnership and Cooperation Agreement

³ Déclaration conjointe adoptée à l'issue du Sommet U.E./Russie d'octobre 2000.

Initiative sui generis de nature bilatérale, le dialogue s'est centré sur la résolution de problèmes. En quatre années, il s'est développé pour aboutir à un véritable partenariat qui s'ouvre aujourd'hui sur des perspectives plus larges qui dépassent les seules questions liées aux échanges de produits énergétiques pour s'étendre aux problèmes des transports comme de l'impact environnemental lié au secteur énergétique.

2. UNE STRUCTURE UNIQUE DU DIALOGUE ENERGETIQUE : IMPLICATIONS DE TOUS LES ACTEURS

Dialogue bilatéral, le partenariat énergétique s'est développé autour de thèmes concrets intéressant les deux parties et appelant des solutions communes de type « gagnant-gagnant ». Un tel exercice se devait, pour réussir, de ne négliger aucune étape dans la prise de décision. Tous les acteurs concernés devaient être impliqués. Ainsi, la structure de travail mise en place s'est centrée sur une organisation souple et un dialogue permanent entre les acteurs en présence tant politique qu'industriel.

2.1. Le « politique » moteur d'un dialogue réussi

L'impulsion du dialogue énergétique a été lancée par les présidents Poutine, Chirac et Prodi lors du sommet U.E.-Russie d'octobre 2000. Les sommets qui se sont succédés ont été régulièrement informés de l'état d'avancement des travaux (rapport d'étape⁴) et ont donné des orientations de suivi. Deux interlocuteurs uniques respectivement désignés par le Président Poutine et le Président Prodi ont été chargés de mener à bien le dialogue⁵. Leur désignation ad personam a favorisé la poursuite du dialogue dans la continuité. Les Etats membres ont été régulièrement consultés et informés au Conseil par des rapports des services de la Commission (documents de travail). L'intérêt manifesté par la majorité des Etats membres à l'évolution des différents dossiers et le désir de la Présidence actuelle du Conseil de faire du dialogue énergétique une de ses priorités atteste de l'importance et de l'utilité de cet exercice, comme cela a déjà été souligné en 2001 lorsque les commissaires (Patten et Lamy) suggéraient que le dialogue énergétique serve de « pionner à des relations plus larges »⁶. La présidence néerlandaise a proposé aux Etats membres un non-papier⁷ comportant des recommandations relatives à l'organisation institutionnelle et aux priorités d'avenir du dialogue. Ces dernières sont reprises dans le cinquième rapport des interlocuteurs qui a été présenté au sommet U.E./Russie de novembre 2004.

2.2. L'industrie partie prenante à part entière

Dès le lancement du dialogue énergétique, les responsables industriels ont été invités à participer à des groupes de travail bilatéraux sur les thèmes des stratégies, des

⁴ A ce jour cinq rapports d'étape conjoints des interlocuteurs ont été transmis au Sommet U.E./Russie : au 8^{ème} Sommet du 3 octobre 2001, au 9^{ème} Sommet du 29 mai 2002, au 10^{ème} Sommet du 11 novembre 2002, au 12^{ème} Sommet du 6 novembre 2003 et au 14^{ème} Sommet du 25 novembre 2004 .

⁵ La Fédération de Russie a nommé M. Victor Khristenko (successivement vice-premier Ministre et Ministre de l'énergie et de l'industrie) et du côté de la Commission c'est le Directeur Général de la DG Energie et Transport, M. François Lamoureux qui a été désigné.

⁶ Financial Times du 5 décembre 2001

⁷ Non papier adopté par le Conseil (COREPER) du 26 octobre 2004.

transferts de technologies, des investissements, des questions environnementales et de l'efficacité énergétique. Ces groupes, composés d'experts européens et russes du secteur privé et des administrations nationales, ont été chargés d'examiner les domaines d'intérêt commun et de définir les secteurs de coopération prioritaire. Leurs travaux ont donné lieu à des conclusions et recommandations, reprises dans le rapport de synthèse présenté par les deux interlocuteurs au sommet UE-Russie d'octobre 2001. Ces groupes sont voués à l'avenir à se réunir à nouveau en vue de progresser sur des sujets plus spécifiques comme le souhaite la présidence néerlandaise. Quatre thèmes ont été dégagés pour les groupes thématiques : les investissements, les infrastructures, l'efficacité énergétique et les flux commerciaux.

La table ronde des industriels (EU – Russia industrialists' Round Table) complète utilement ces groupes de travail thématiques. L'industrie a pris l'initiative de participer activement à l'intégration des marchés énergétiques au sein d'un «*groupe de pilotage sur l'énergie*»⁸ (créé en décembre 2003⁹) composé de représentants des milieux des entreprises européennes et russes. Cette structure sera le noyau central et l'organe de coordination d'un mécanisme de participation large des entreprises au dialogue sur l'énergie. La participation industrielle est un des garants de la réussite à long terme du partenariat énergétique. Une réunion du groupe de pilotage et la sixième réunion de la table ronde des industriels s'est tenue le 10 novembre 2004 en présence des deux interlocuteurs uniques et de la présidence néerlandaise (M. Zalm, Vice premier Ministre et ministre des finances des Pays-Bas). Il a notamment été convenu que les groupes thématiques, au nombre de quatre, feraient rapport au Groupe de pilotage qui en fera la synthèse.

2.3. Des structures pour la mise en œuvre concrète du dialogue :

La méthode de travail, mise en place dès octobre 2000 reposant sur l'engagement personnel des interlocuteurs uniques, l'organisation de tables rondes et de conférences de réflexion impliquant tous les acteurs intéressés - s'est révélée fructueuse. Des structures d'appui récemment créées donnent une impulsion nouvelle et enrichissent le dialogue. Ces structures d'appui sont complémentaires à celles du PCA que sont le Conseil Permanent de Partenariat U.E.-Russie (qui pourrait traiter des questions de l'énergie), le comité de coopération ainsi que les sous-comités qui traitent au niveau technique des questions énergétiques.

⁸ Parmi les membres de ce groupe, il convient de noter la présence active de MM. Tchubaïš (CEO Rao-Ues), Miller (CEO Gazprom), Vekselberg (BP-TNK), Bernotat (CEO of E.on), Sutherland (BP) et Verberg (GasUnie)

⁹ EU/Russia Industrialist Round Table, Moscou, décembre 2003 : http://www.europa.eu.int/comm/energy/russia/reference_texts/industrialists_en.htm

a) Méthode de travail souple

– **des rencontres régulières entre les interlocuteurs**

Les deux parties se rencontrent régulièrement pour discuter de l'évolution des questions en cours. Une cellule de coordination composée des services concernés de la Commission s'est réunie 36 fois depuis le lancement du dialogue. Ses membres ont des réunions régulières avec leurs correspondants russes sur les différents dossiers d'actualité touchant au commerce du gaz naturel, de l'uranium ou sur les échanges d'électricité.

– **des tables rondes**

De nombreuses tables rondes réunissant les partenaires russes et européens du secteur privé et public au plus haut niveau ont été organisées sur des sujets d'actualité. Ainsi s'est tenue une conférence sur le gaz naturel à Bruxelles (10 décembre 2003) et sur l'électricité à Moscou (16 octobre 2003) qui ont réuni les principaux acteurs privés, les divers ministères russes, les services de la Commission voire des Commissaires (Mme de Palacio ou M. Monti), ainsi que la présidence du Conseil¹⁰.

Enfin une comparaison permanente d'analyses, des scénarii et des stratégies se poursuivent au plus haut niveau avec la participation de l'industrie tant européenne que russe. A. Tchubaï, Président de l'entreprise d'électricité russe RAO UES, et A. Miller, Président de Gazprom, sont très présents dans le dialogue.

b) Structure d'appui

Deux structures stables viennent à l'appui des travaux entrepris : un centre commun des technologies énergétiques ainsi qu'un observatoire des marchés.

– **Centre commun UE-Russie des technologies énergétiques**

Un Centre commun UE-Russie des technologies énergétiques¹¹ a été créé le 5 novembre 2002 à Moscou. Il est dirigé par deux co-directeurs russe et européen. Le Centre est une plate-forme visant à promouvoir les technologies énergétiques avancées (dans les secteurs du pétrole, du gaz, du charbon, de l'électricité, des énergies nouvelles et renouvelables et des économies d'énergie) au travers de partenariats industriels et à faciliter le financement des investissements en faveur de projets prioritaires.

¹⁰ On peut citer d'autres tables rondes qui se sont tenues ou se tiendront prochainement à un niveau plus technique : conférence sur les analyses comparatives des stratégies énergétiques (Moscou, 17 octobre 2003) ; table ronde sur la qualité des produits pétroliers (courant 2004) ; Séminaire sur l'efficacité énergétique (courant 2004).

¹¹ Pour plus de détails sur le Centre : <http://www.technologycentre.org/eng.htm>
<http://www.technologycentre.org/eng.htm>

Pour s'acquitter de sa mission, le centre est appelé à :

- promouvoir les conditions nécessaires pour favoriser l'échange d'informations sur les technologies énergétiques avancées, organiser et coordonner des activités qui faciliteront les contacts entre les acteurs des secteurs de l'énergie russe et européen y compris dans le domaine de la recherche et du développement technologique;
- recenser, évaluer et faciliter des projets de coopération technologique concrets et de grande envergure dans les secteurs énergétiques précités et aider à leur promotion;
- nouer des liens et assurer la coordination d'activités conjointes avec d'autres centres de l'énergie russes et européens et promouvoir la création d'un espace commun d'information pour la diffusion des technologies énergétiques.

Pour ce faire, diverses tables rondes ont été organisées par le centre et des propositions relatives aux projets technologiques susceptibles de présenter des avantages pour les deux parties commencent à se faire jour.

Les activités de ce centre contribueront à attirer des investissements bénéfiques pour les deux parties dans les domaines d'activité du centre.

– **L'observatoire des marchés**

Afin de faciliter l'intégration toujours plus poussée du marché intérieur de l'énergie de l'Union et d'assurer la sécurité de l'approvisionnement en énergie, le système d'observation du marché de l'énergie permettra de suivre les données et les questions essentielles relatives au bon fonctionnement et à la sécurité de l'approvisionnement du marché intérieur de l'énergie, de faciliter la réalisation des infrastructures énergétiques nécessaires et d'identifier les risques pesant sur l'approvisionnement énergétique interne et externe de l'Union. La structure d'observation couvrira, en particulier, les secteurs pétroliers, du gaz naturel et de l'électricité.

Cette structure interne à la Commission fournira une source centralisée de données et d'informations qualitatives fiable. Elle assistera la Commission, les Etats membres, l'industrie et d'autres parties intéressées dans leur prise de décision en matière de politique énergétique ou de nouveaux investissements et, par là même, permettra d'assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union à court, moyen et long terme. Le soutien à la concurrence et la nécessité d'assurer des approvisionnements énergétiques au meilleur coût est conforme à la stratégie définie par le Conseil européen à Lisbonne (23 et 24 mars 2000).

Etant donné l'intérêt mutuel de l'UE et de la Russie d'améliorer la sécurité et la stabilité des approvisionnements énergétiques, ainsi que l'importance de la Russie en tant que fournisseur d'énergie de l'UE, la Commission entend associer la Russie aux travaux de cet observatoire dès que possible et d'établir un lien avec le système d'observation du marché du gaz et du pétrole que compte créer la Fédération de Russie.

3. RESULTATS DU DIALOGUE ENERGETIQUE

Le triptyque annoncé dans le Livre vert « Vers une stratégie européenne de sécurité d’approvisionnement énergétique » adopté par la Commission le 30 novembre 2000 - affermir la concurrence dans le marché intérieur de l’énergie, protéger le développement durable et garantir l’approvisionnement énergétique externe - a été traduit par des actions concrètes dans le cadre du dialogue énergétique avec la Fédération de Russie.

Il a permis de résoudre les difficultés des entreprises russes face au marché intérieur de l’énergie établissant des règles claires et prévisibles pour les entreprises opérant sur le marché communautaire. Il a ouvert la voie aux entreprises européennes sur le marché russe. Durant cette période, des investissements, comme ceux de BP, de Shell, de Total ou de l’ENI ont été réalisés. Le dialogue a contribué à résoudre certaines des difficultés concrètes auxquelles les entreprises européennes ont pu se trouver confrontées. Inversement des investissements russes dans l’Union européenne ont également été réalisés essentiellement par la voie de prises de participations de Gazprom.

Enfin, le dialogue a mis en œuvre les conditions d’un approvisionnement à long terme du continent européen par le soutien à la construction et à la modernisation des infrastructures de transports et à l’établissement de règles de sécurité.

De tels résultats n’auraient pu voir le jour sans un intérêt mutuel des parties à y parvenir. La Russie et l’Union européenne sont largement interdépendantes dans le domaine énergétique. Pour l’Union européenne à 25, la Russie est le principal fournisseur de produits énergétiques qu’il s’agisse du gaz naturel (1/2 des importations), du pétrole (1/4 des importations) ou de l’uranium (1/3 des importations). Pour la Russie, l’UE est le principal partenaire économique. Elle représente un débouché naturel de ses exportations énergétiques (tous ses réseaux d’exportations sont orientés vers l’Europe : oléoducs, gazoducs voire réseau fluvial, chemin de fer et routes). Les ventes de ses matières premières lui assurent des rentrées en devises et près de 40% des recettes du budget fédéral.

En même temps, l’UE continuera à souligner l’importance pour la Russie de diversifier son économie et son commerce, afin d’assurer un développement économique soutenable à terme.

3.1. Le dialogue énergétique au service du marché intérieur

Si le marché intérieur doit permettre de rationaliser le secteur énergétique européen pour le bien-être des consommateurs de l’Union, il devrait par voie de conséquence amortir les liens préexistants avec le marché international des produits énergétiques. La croissance certaine dans les prochaines décennies de la dépendance aux importations de l’Union européenne ne permet pas d’envisager qu’il puisse en être déconnecté. La Russie participe à ce titre utilement à un approvisionnement diversifié des énergies fossiles de l’Union européenne. Il n’est donc pas envisageable que l’Union européenne puisse imposer des restrictions quantitatives aux importations. La transparence des marchés et une saine concurrence sont les garants de l’approvisionnement stable de l’Union.

Le secteur gazier dont notre économie sera la plus dépendante dans l'avenir apparaît à cet égard le plus fragile. La Russie devrait rester le principal fournisseur externe de l'Union¹². Il convient en conséquence que les pays exportateurs ne détournent pas les règles du marché intérieur par des contrats dont l'économie ne respecterait pas le droit communautaire.

En effet, il convenait de clarifier les règles du marché intérieur face à des contrats à long terme qui comportaient des clauses de restriction territoriale contraires à la libre circulation et aux règles de concurrence en vigueur au sein de l'Union. Grâce au dialogue, ces aspects ont pu être discutés et des solutions ont été envisagées. Le principe des contrats à long terme a été à juste titre préservé. Assurance de la sécurité d'approvisionnement, leur durée garantit également la prévisibilité des investissements (dans la production et les infrastructures) nécessaires à l'approvisionnement de l'Union. Quant aux clauses de destination incompatibles avec les règles du marché intérieur de l'énergie, un accord est intervenu le 6 octobre 2003, entre ENI et Gazprom. Il devrait être prochainement suivi d'autres accords pour les contrats avec l'Allemagne et l'Autriche.

3.2. Le dialogue énergétique au service du développement durable

Dès la mise en place du dialogue énergétique avec la Russie, la Commission a souligné l'importance qu'elle accordait aux engagements de Kyoto. Dans le cadre du dialogue la Commission n'a pas négligé de soulever la question de la nécessaire ratification par la Fédération de Russie au Protocole, ratification sans laquelle le Protocole ne pourrait être efficacement mis en œuvre¹³. La mise en œuvre du Protocole de Kyoto par la Russie devrait aider celle-ci à se tourner vers un mode plus économe de consommation de ses ressources énergétiques nationales.

Le développement économique durable de la Russie passe par la mise en place de réformes clés, entre autres dans le secteur énergétique et notamment en ce qui concerne la structure et la gestion des monopoles naturels, la structure des prix et le régime de taxation des ressources naturels. D'un côté, ces réformes devraient promouvoir la stabilité des échanges dans le futur car elles auront un effet bénéfique sur les investissements futurs et l'amélioration de l'efficacité énergétique. De l'autre côté, ces réformes devraient contribuer à la diversification de l'économie russe en promouvant la restructuration et le développement des secteurs autres que l'énergie.

La modernisation de l'économie russe, le soutien à son taux de croissance élevé (autour de 7% par an) nécessitent que l'industrie russe se tourne vers une efficacité énergétique accrue afin notamment de dégager des capacités supplémentaires d'exportations dont l'Union devrait être un des bénéficiaires. Les transports énergétiques (terrestres ou maritimes) qui seront amenés à s'intensifier entre la

¹² La part du gaz, énergie à spectre large, s'accroît sensiblement dans notre économie. Elle passe de 1/5 à 1/3 de notre consommation totale et dans la production d'électricité de 1/3 à près de la moitié entre 2000 et 2030. Le gaz importé pourrait représenter jusqu'à 80% de nos besoins en 2030. Les importations en provenance de Russie ne pourront que croître en termes absolus, même si une part relative de 50% de nos importations d'origine russe était maintenue.

¹³ En octobre 2004, la Duma a approuvé la ratification du Protocole de Kyoto qui permettra à la Fédération Russe de profiter des avantages du Protocole. La Commission européenne fournira une assistance technique par le programme TACIS (2 millions d'euros) début 2005.

Russie et l'Union sont également une source de préoccupations environnementales pour les pays de l'Union européenne.

a) Une consommation énergétique plus respectueuse de l'environnement

L'accroissement du rendement énergétique fait partie des priorités de la stratégie énergétique de la Fédération de Russie. Dans ce domaine, la coopération industrielle notamment concrétisée par des échanges de bonnes pratiques et de technologies entre les entreprises de l'Union européenne et de la Fédération russe peut s'avérer fructueuse. Une table ronde sur l'efficacité énergétique dans les bâtiments s'est tenue à Moscou (octobre 2004) et une autre à Nizhny Novgorod en vue de préciser les projets qui pourraient être développés avec le soutien du Centre commun des technologies énergétiques.

Des projets pilotes sur l'efficacité énergétique ont été lancés en commun dans le Nord et le Sud de la Russie : Arkhangelsk, Astrakhan et Kaliningrad. Cette dernière constitue un enjeu politique important pour la coopération énergétique en raison du caractère enclavé de cette région dans le territoire européenne.

Pour Kaliningrad, on estime les économies d'énergie potentielles à 35-40% grâce à la mise en œuvre d'un programme d'efficacité énergétique. Ce potentiel n'est pas négligeable pour la région sachant qu'elle est approvisionnée en énergie primaire à 90% par des transits venant de Russie (par gazoduc) et 95% de son électricité est fourni par le réseau russe IPS/UPOS. L'adhésion des Etats baltes à l'UE et leur intégration à terme au réseau européen d'électricité nécessite la recherche d'une solution technique concernant le système électrique de Kaliningrad. Ceci appelle par conséquent à rechercher une solution concertée entre l'UE et la Russie dans ce domaine.

Les programmes d'efficacité énergétique doivent être accompagnés par le développement parallèle de sources d'énergies renouvelables. Une table ronde sur les énergies renouvelables organisée par le Centre commun s'est tenue à Moscou, le 22 juin 2004¹⁴. Celle-ci visait à encourager la mise en place d'un cadre favorable au développement des énergies renouvelables en Russie. Le programme de travail pour 2004 a été adopté en commun par la Commission et le ministère russe de l'industrie et de l'énergie. Des séminaires plus spécifiques sur la pile à combustible, la séquestration du CO2 et la biomasse ont été organisés en vue d'envisager la participation de la Russie au programme cadre de recherche.

Suite à la ratification du Protocole de Kyoto le centre de technologie énergétique devrait examiner les opportunités pour des investissements privés avec des projets de type " Joint Implementation ". Les projets existants en Archangelsk, Astrakhan et à Kaliningrad pourraient être utilisés comme projets pilotes à ce propos.

b) Des transports moins polluants

La sécurité physique des réseaux de transport constitue également un domaine de coopération important. Le dialogue énergétique a examiné la mise en place d'un

¹⁴ Pour plus d'information : <http://www.technologycentre.org/>

système de surveillance régionale par satellite pour la prévention des accidents et la détection des fuites dans les infrastructures pétrolières et gazières. Une assistance technique visant à évaluer les besoins de réhabilitation et d'investissements nécessaires pour améliorer la sécurité et l'efficacité du réseau d'exportation d'hydrocarbures en Russie a été décidée dans le cadre du programme TACIS 2004.

Les pollutions marines sont d'une grande sensibilité pour tous les pays de la mer baltique et de la mer du Nord. Les récents accidents maritimes et la densité croissante du trafic le long du littoral de l'UE, font de la sécurité maritime une question particulièrement importante de la coopération entre l'UE et la Russie. La Commission a obtenu de la Russie qu'elle renforce ses contrôles sur les « tankers » relâchant dans ses ports et qu'elle soutienne les efforts de l'Union européenne au sein de l'Organisation Maritime Internationale (OMI), en particulier pour l'élimination des pétroliers à simple coque. Sur ce dernier point, un compromis a été accepté le 4 décembre 2003 dans l'enceinte de l'OMI, qui entrera en vigueur en avril 2005. D'ici là, l'UE multiplie les rencontres avec la Russie afin d'encourager une mise en application rapide des normes de l'OMI. Un accent particulier est également mis sur le rôle renforcé qu'il conviendrait de donner au transport par voie terrestre (oléoducs ou transport ferroviaire).

Les transports comme secteur de consommation énergétique ne doivent pas être écartés du dialogue énergétique. Ils sont à l'origine de près d'un tiers des émissions de CO₂ et leur rationalisation, notamment de la mobilité urbaine, pourrait être une source importante d'amélioration environnementale. Une coopération accrue dans ce secteur pourrait être profitable aux deux parties. Un premier séminaire sur les transports s'est tenu en mai 2004 et a permis de cerner les champs de coopération pour les années à venir et un deuxième séminaire dédié aux transports urbains s'est tenu en octobre 2004.

3.3. Le dialogue énergétique au service d'un approvisionnement stable et prévisible

Comme l'avait indiqué le Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'Union, la politique européenne de sécurité d'approvisionnement vise moins à maximiser l'autonomie énergétique ou à minimiser la dépendance qu'à réduire les risques qui seraient liées à celle-ci. Ainsi, dans nos relations avec la Fédération de Russie, vis-à-vis de laquelle la dépendance énergétique va inéluctablement s'accroître, la coopération doit viser à établir une relation d'interdépendance constructive : établir des règles commerciales prévisibles, accroître les réseaux de transports et favoriser les investissements en promouvant un cadre législatif plus stable et transparent et encourager les réformes clés dans le secteur de l'énergie en Russie.

a) Le commerce des produits énergétiques

Le commerce des hydrocarbures a été un des premiers sujets de clarification du dialogue énergétique. Après bien des discussions avec la partie russe, notamment à l'occasion du dernier élargissement, il a été acté dans une Déclaration conjointe au sujet des relations entre la Russie et l'UE et l'élargissement de l'UE qu'il n'y avait plus de restrictions aux importations de gaz naturel ni de pétrole dans l'Union européenne.

Dans le cadre de l'accord bilatéral entre l'Union européenne et la Russie sur l'adhésion de la Russie à l'Organisation Mondiale du Commerce en mai 2004, les deux parties ont trouvé un accord sur certaines questions dans le domaine de l'énergie. La Russie a pris des engagements OMC sur les prix du gaz aux utilisateurs industriels et sur les droits à l'exportation sur les produits énergétiques. En outre, les deux parties se sont mises d'accord pour approfondir leur coopération sur les questions liées aux infrastructures énergétiques.

Parallèlement, l'accord sur le commerce des matières nucléaires, en cours de négociation, a pour objectif d'établir les règles commerciales transparentes, stables et prévisibles dans l'intérêt et la viabilité des industries nucléaires des deux parties. Le nouvel accord devra prendre en compte non seulement les nouvelles conditions de marché dans le cadre d'une Union européenne élargie mais également la nécessité de maintenir la pérennité de l'industrie des deux parties.

Les relations commerciales dans le domaine des matières nucléaires avec les nouveaux Etats membres représentent pour la Russie plus de 200 millions de \$ par an, correspondant à environ 80% du marché des nouveaux Etats membres (l'équivalent du 12% du marché de l'Union à 25). Les entreprises russes d'exportation avaient conclu pour approvisionner les centrales électronucléaires des nouveaux Etats membres, des contrats de longue durée dont certains vont bien au-delà du 1^{er} mai 2004. Un échange de lettres diplomatiques entre les deux interlocuteurs, signé en avril 2004, a permis de préciser les règles applicables dans ce domaine, de confirmer la validité de ces contrats au titre du traité Euratom (Article 105) et d'éviter ainsi d'inutiles heurts avec les nouveaux Etats membres.

Il s'avère, donc, important que le commerce de l'énergie soit couvert par des règles et principes généraux commerciaux transparents et prévisibles, tels que, d'un côté, les règles de l'Accord de Partenariat et Coopération et de l'Organisation Mondiale du Commerce et d'un autre côté, dans le futur, les dispositions en matière de facilitation de commerce et de protection des investissements dans le cadre de l'Espace Economique Européen.

b) Réseaux transeuropéens d'énergie

La fiabilité des transports d'énergie est une des conditions de l'approvisionnement stable et continu de l'Union européenne. Les hydrocarbures en provenance de Russie sont acheminés soit par voie terrestre (oléoduc ou gazoducs) soit par voie maritime (voir plus haut). Si le transport par voie terrestre doit être privilégié, il convient de faire des efforts de renforcement des réseaux.

Le Sommet Union Européenne-Russie a identifié, dès 2001, une liste de projets prioritaires qui pourraient faire l'objet, dans le cadre des réseaux trans-européens d'énergie, d'études de faisabilité cofinancées par l'Union Européenne.

La révision des réseaux transeuropéens d'énergie, approuvée le 26 juin 2003, recense un certain nombre de projets d'infrastructures électriques et gazières impliquant la Fédération de Russie. La révision¹⁵ a désigné comme axe prioritaire le projet de

¹⁵ Proposition de Décision du Parlement européen et du Conseil établissant les lignes directrices pour les réseaux transeuropéens d'énergie et abrogeant les décisions n°96/391 /CE et n°1229/2003/CE

gazoduc reliant le Royaume-Uni et le Nord de l'Europe continentale à la Russie. L'importance de la coopération en matière d'infrastructure énergétique doit être soulignée notamment au regard de l'intérêt que représentent les oléoducs à l'alternative du transport maritime du pétrole dans la mer Baltique. Les pays scandinaves comme les pays Baltes sont particulièrement préoccupés par l'accroissement sensible du nombre de pétroliers croisant en mer Baltique, multipliant de façon proportionnelle les risques de marée noire pour les Etats riverains.

Le dialogue énergétique ne se substitue pas au secteur privé pour la réalisation de ces projets, fondé sur des considérations commerciales et économiques. L'étiquette qualifiant ces projets « d'intérêt commun » a pour objectif de faciliter leur réalisation, notamment face à la réticence des investisseurs européens à s'engager en Russie, en raison des risques commerciaux importants.

D'autres voies devraient être explorées pour le transport du pétrole pour éviter d'obérer la mer Baltique ou de participer à la saturation du Bosphore. L'accroissement du transport par voie ferroviaire est une des possibilités qui présente un certain intérêt dans la conjoncture actuelle de renchérissement constant des prix pétroliers¹⁶. Cette solution alternative pourrait au demeurant contribuer à résoudre la question de l'écartement des voies.

3.4. Le dialogue énergie au bénéfice d'un marché harmonieux à l'échelle continentale

Le dialogue sur l'énergie a permis aux deux parties de réaliser des rapprochements qui devraient s'accroître à l'avenir, la convergence des stratégies des deux marchés russes et communautaires est sur la bonne voie. Les principes du marché intérieur de l'énergie comme l'efficacité énergétique, la réforme des structures internes des entreprises, la réforme du secteur électrique, comme l'unbundling, pourrait faire partie du cadre de référence de la restructuration et des réformes du secteur russe de l'énergie. Si les deux marchés sont distincts, ils devraient être inspirés des principes communs.

a) Un réseau électrique interconnecté

Les discussions sur la réforme du système électrique sont les plus poussées. En effet, il convient d'envisager la participation des électriciens russes au marché communautaire de l'électricité compte tenu des besoins prévisibles en électricité du continent européen¹⁷. Ainsi, l'interconnexion synchrone du réseau électrique russe avec le réseau continental de l'UE a été inscrite sur la liste des projets d'« intérêt commun » convenue au sommet UE-Russie d'octobre 2001.

¹⁶ Les exportations russes par voie ferroviaire représentent près du tiers des exportations totales. Ce mode de transport est sensiblement plus cher que le transport maritime. Toutefois, l'accroissement des exportations et le coût élevé du pétrole pourraient stimuler ce mode de transport.

¹⁷ Il convient de rappeler que d'après les prévisions de l'AIE comme de celles d'EURELECTRIC, d'ici 2030 l'Union devrait, pour répondre aux besoins des consommateurs européens en électricité, investir en installations de production près de 600 GW en trente ans.

Pour ce faire, de nombreuses questions connexes devront être résolues notamment celles relatives aux respects des règles environnementales comme de la sûreté nucléaire en Russie ou de la réciprocité de l'accès au marché dans le respect des obligations internationales incombant à chaque partenaire en la matière.

Une table ronde, réunie à Moscou en octobre 2003, a analysé les conditions nécessaires pour s'orienter vers un marché commun de l'électricité. Parmi les difficultés sérieuses ont été citées :

- L'absence d'un cadre régulateur suffisant en Russie a été constatée par une étude réalisée en mars 2004. Ainsi, en septembre 2004, des représentants russes ont été conviés à participer au Forum des régulateurs du secteur électrique de Florence. Leur compréhension du système mis en place dans le cadre du marché intérieur permettra une intégration à terme plus aisée de nos deux marchés ;
- L'adoption de normes adéquates et comparables en matière d'environnement et de sécurité pour la production d'électricité comme les règles de combustion propres du charbon ou la garantie de la sûreté nucléaire¹⁸ ;
- L'intégration efficace des marchés nécessite que soit mise en place l'infrastructure nécessaire à l'exploitation conjointe et la synchronisation des systèmes électriques de la Russie et des Etats membres. Un groupe de travail sur l'interconnexion des réseaux est chargé d'examiner la situation actuelle dans ce domaine. Une étude de faisabilité (cofinancée par la Commission et RAO-UES) sur l'interconnexion synchrone des systèmes UCTE et IPS/UPOS est en cours et devrait s'achever au plus tard en 2007.

La mise en place d'un système de garantie financière pourrait contribuer à faciliter le processus de réforme tant dans le secteur électrique que dans le secteur des hydrocarbures.

b) Renforcer la sécurité des infrastructures

L'énergie est un des principaux domaines qui bénéficieront de la navigation par satellite. Ses applications dans le secteur couvrent toute la chaîne d'activités, de la prospection à la construction et au suivi du transport, en passant par la surveillance des sites. La Russie est engagée dans un ambitieux programme de modernisation de son système – GLONASS – et son ouverture progressive à des usages civils. Le programme européen – GALILEO – vise à mettre en place, à l'horizon 2008, le premier système de navigation par satellite spécifiquement conçu pour des applications civiles et commerciales.

L'utilisation conjointe de GLONASS et GALILEO est un objectif poursuivi depuis 1999. L'utilisation complémentaire de ces deux réseaux renforcera de façon significative la sécurité des infrastructures de transport et de production d'énergie.

¹⁸ A cet égard on doit se réjouir cependant de la mise en place d'un système indépendant de contrôle de sûreté nucléaire.

Le dialogue sur l'énergie a contribué à relancer les négociations visant l'interopérabilité entre les deux systèmes. Les progrès enregistrés permettent d'envisager la conclusion d'un tel accord d'ici la fin de l'année 2005. Au-delà des discussions sur la compatibilité techniques de GLONASS et de GALILEO, la coopération amorcée comprend le développement conjoint de récepteurs, ainsi que des applications spécifiques au domaine de l'énergie (prospection, construction et maintenance des infrastructures de transports).

c) **Garantie des investissements**

Le climat général d'investissement en Russie doit devenir plus transparent, stable et prévisible. L'UE continue à encourager la Russie à mettre en place les réformes nécessaires à ces fins. L'adhésion de la Russie à l'Organisation Mondiale du Commerce aura un impact positif dans ce sens. En outre, les objectifs et actions en matière de facilitation de commerce et de protection des investissements qui sont en train d'être développés dans le cadre de l'Espace Economique Européen devraient aussi contribuer positivement à l'amélioration du climat d'investissement en Russie.

L'amélioration du cadre financier des relations énergétiques entre l'UE et la Russie a suscité différentes initiatives. Dans un premier temps (2002) a émergé l'idée d'un **fonds de garantie des sentences arbitrales internationales**. Ce concept tentait de remédier à l'insécurité latente des opérateurs européens confrontés à l'absence éventuelle de transposition dans l'ordre juridique russe des sentences arbitrales internationales rendues dans le cadre des différends commerciaux entre entreprises européennes et russes. L'étude de faisabilité mandatée par la Commission a conclu que ce concept identifiait certes un problème réel, mais que sa mise en oeuvre serait financièrement très coûteuse pour le budget communautaire (de l'ordre de 500 millions d'euros), sans pour autant doter le fonds de la taille critique nécessaire à la couverture adéquate des projets visés. Du point de vue juridique, les ratifications des 25 Etats Membres et de la Russie étaient nécessaires et, de surcroît, l'octroi d'une telle garantie ne pouvait qu'inciter à la pérennisation des dysfonctionnements du système judiciaire russe.

Cette absence de viabilité du système envisagé a conduit à la définition d'une initiative alternative, moins coûteuse et conforme aux lois du marché dans le cadre d'une étude commandée par la Commission au Fonds européen d'investissement. A la base de cette approche repose la constatation que les opérateurs russes, même en cas de hausse du cours du brut, n'ont pas un accès satisfaisant aux marchés monétaires internationaux et surtout aux financements à très long terme. Or le développement des seuls projets éligibles, dont le coût peut être estimé à quelques 200-300 milliards d'euros, nécessiterait l'accès à des financements allant au-delà de 5 ans, durée-type actuelle. Idéalement, cette durée devrait pouvoir atteindre 10 à 12 ans, à terme même plus. Pour arriver à cet objectif, il pourrait être envisagé de mettre en place un « **Energy Desk** » éventuellement domicilié auprès d'une banque multilatérale de développement, qui mettrait son statut privilégié au service du Dialogue énergétique, notamment en jouant un rôle actif dans le montage de **syndications bancaires**. L'objectif serait d'apporter des ressources à plus long terme et à un moindre coût pour le développement des projets russes en partageant le risque entre plusieurs banques syndiquées.

Le coût de cet « Energy Desk », pour l'UE, serait limité à la couverture des frais de démarrage. Aucune mise de fonds ne serait nécessaire de la part des entreprises ou des autorités russes. L'initiative s'inscrirait dans le cadre du PCA. Ce concept devrait pouvoir être approfondi avec les banques et les sociétés actives dans le domaine énergétique, de façon à ce qu'il opère en pleine complémentarité avec ces dernières.

D'autres initiatives pourraient être développées en parallèle, notamment on pourrait envisager la possibilité d'établir **un fonds d'investissement ou de garantie pour l'efficacité énergétique**, qui semble justifié du fait notamment de l'importante déperdition d'énergie (de l'ordre de 40%) qui prévaut en Russie. Ce fonds pourrait être axé sur un soutien ciblé à des entreprises européennes actives dans ce domaine en Russie. En tout état de cause la conception de cet instrument nécessite une évaluation détaillée et une analyse de marche avant lancement. Il nécessiterait cependant une mise de fonds significative pour le budget communautaire, mais pourrait être lié à la mise en œuvre du protocole de Kyoto par la Russie.

Suite à la ratification de Kyoto, il sera envisageable de considérer, outre la préparation d'un fonds de garantie d'investissement pour l'efficacité énergétique, les synergies que pourraient être obtenues à partir de la mise en place de mécanisme de flexibilité liée au Protocole de Kyoto.

4. CONCLUSIONS

Le dialogue a démontré son utilité par les résultats concrets dont il peut se prévaloir. Les stratégies et les politiques des parties amorcent un rapprochement dont il faut se réjouir.

L'acquis communautaire pourrait devenir un cadre de référence pour une réforme du secteur énergétique à mettre en œuvre en Russie. Cette référence est plus sensible dans le secteur électrique que dans le secteur gazier. L'UE considère que cette réforme doit constituer une priorité pour la Russie nécessaire pour permettre le développement durable non seulement du secteur énergétique russe mais aussi de l'économie russe dans son ensemble.

Il n'en demeure pas moins que de nombreuses questions restent encore à résoudre pour favoriser une meilleure intégration des deux marchés. Il conviendra de mettre l'accent dans l'avenir sur des sujets jugés de part et d'autres comme prioritaires :

- encourager le processus de réformes dans le secteur énergétique en Russie;
- développer l'efficacité énergétique, les échanges de technologie, l'environnement et la mise en œuvre du Protocole de Kyoto;
- promouvoir et protéger les investissements ;
- mettre en place un marché paneuropéen du gaz naturel;
- veiller au renforcement du transport de pétrole par voie terrestre (pipeline, chemins de fer plutôt que par voie maritime).

La réalisation de ces objectifs contribuera de manière décisive à la création d'un

grand marché continental.

L'interdépendance économique croissante entre l'Union européenne et la Russie nécessite une coopération plus approfondie en particulier dans le secteur énergétique. Le dialogue énergétique et ses aspects spécifiques liés à la mise en œuvre du Protocole de Kyoto contribuent à l'espace économique commun, et entrent dans le cadre de l'Accord de Partenariat et de Coopération.

ANNEXE

	Fédération de Russie		UE 25	
	2000	2020	2000	2020
Population (million)	146	120 à 125	453	462
PNB (milliard d'€)	220	/	8 940	14 460
Croissance annuelle	6,3 %		2 %	2,4%
Consommation (Mtep)	586	900	1650	1895
Conso per capita (tep/h)	4	7,2	3,6	4,1
Pétrole : Réserves	65 milliard brl	/	6, 5 milliard brl	/
Production	323 Mtep	500 Mtep	164 Mtep	102 Mtep
Export + / Import -	+ 205 Mtep	+ 330 Mtep	- 518 Mtep	- 632 Mtep
EchangesUE/Russie	+ 126 Mtep	:	- 126 Mtep	:
	Soit 60 %		Soit 25 %	
Gaz Réserves	47 trillions m3	/	3 trillions m3	/
Production	490 Mtep	600 Mtep	197 Mtep	147 Mtep
Export + / Import -	+ 175 Mtep	+ 216 Mtep	- 186 Mtep	- 450 Mtep
Echanges UE/Russie	+ 90 Mtep		- 90 Mtep	:
	Soit 36 %		Soit 50 %	
Charbon Réserves	157 milliard tonnes	/	100 milliard tonnes	/
Production	116 Mtep	190 Mtep	203 Mtep	124 Mtep
Export + / Import -	+ 12 Mtep	+ 23 Mtep	- 91 Mtep	- 128 Mtep
Echanges UE/Russie	+ 4 Mtep	:	- 4 Mtep	:
	Soit 33 %		Soit 5 %	
Uranium Réserves	158 000 tonnes	/	15 000 tonnes	/
Production	2 500 tonnes	5 000 tonnes	711 tonnes	0
Export + / Import -	+16 000 tonnes	-	-15.800 tonnes	-
Echanges UE 15/Russie	4.200 tonnes	-	- 4.200 tonnes	-