



Bruxelles, le 13.03.2023
COM (2023)
2023/S002 (COD)

Proposition de

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION EUROPÉENNE AU CONSEIL ET
AU PARLEMENT EUROPÉEN**

**Une Politique Européenne de Voisinage approfondie en matière d'énergie et de
sécurité**

PREMIER CHAPITRE

INTRODUCTION

La Politique européenne de voisinage (ci-après, “PEV”) a pour but de renforcer la prospérité, la stabilité et la sécurité de tous et s’appuie sur les valeurs qui sont celles de la démocratie, de l’Etat de droit et du respect des Droits humains. C’est une politique bilatérale entre l’Union et chaque pays partenaire, qui s’accompagne d’initiatives de coopération régionale : le partenariat oriental et l’Union pour la Méditerranée.

Tout d’abord en matière d’énergie la dépendance au gaz russe est une époque qui se doit d’être révolue au plus vite au sein de chaque État membre. Dans cette optique ainsi que dans la lignée de l’objectif de la neutralité climatique à l’horizon 2050, la Commission encourage tous ses partenaires à faire preuve d’entraide et exige que ses États Membres se tournent activement vers la transition énergétique mondiale. En effet, celle-ci peut engendrer la création de millions d’emplois dans les secteurs de l’énergie solaire et l’éolien.

Ensuite, l’idée d’indépendance apparaît également dans le domaine de la sécurité. Après plus d’une année d’intenses combats aux portes de l’Union européenne (ci-après “UE”), l’agression russe en Ukraine a éveillé les consciences. Les conséquences sécuritaires et énergétiques sur tous les citoyens sont indéniables. L’UE doit honorer son rôle de puissance internationale et de fervente défenseuse des principes généraux du droit et de la démocratie. De fait, il semble indispensable de rappeler certains de ces derniers : respect de l’État de droit, intangibilité des frontières et non-agression des États, respect des droits de l’homme, ... ne sont que quelques exemples de principes qui font l’objet de nombreuses violations dans certaines régions du monde actuellement.

Ajouté à cela, en février 2023, le tremblement de terre sans précédent qui a violemment touché la Türkiye ainsi que la Syrie prouve une nouvelle fois la nécessité de créer davantage d’outils afin d’être en mesure d’apporter solidarité et aide dans des régions sensibles comme celles-là. Il en va de l’engagement de l’UE, du respect de ses valeurs de solidarité sur la scène internationale mais aussi de la sécurité de nos partenaires. C’est pourquoi, la Commission encourage une étroite collaboration entre ses États membres et les États partenaires afin d’œuvrer à davantage de solidarité et de diplomatie.

Ce ne sont que quelques exemples parmi un grand nombre de situations concrètes qui témoignent de la nécessité d’agir. L’UE ne peut rester sur le banc de touche et doit faire appel d’une part à ses valeurs et à ses États membres qui les partagent et d’autre part à ses partenaires pour assurer son futur : indépendant et sécurisé. L’enjeu de permettre à notre Union de s’autonomiser, de gagner en indépendance et de se responsabiliser est incontestable.

Quelques définitions :

- Green Deal : le changement climatique et la dégradation de l’environnement constituent une menace existentielle pour l’Europe et le monde. Pour relever ces défis, le Pacte vert européen transformera l’UE en une économie moderne, compétitive et économe en ressources, garantissant:
 - aucune émission nette de gaz à effet de serre d’ici 2050

- croissance économique découplée de l'utilisation des ressources
 - que personne, ni aucun territoire ne soient laissés derrière.
- Turkstream relie directement les plus grandes réserves de gaz en Russie au réseau de transport de gaz turc, fournissant une énergie fiable à la Turquie, Europe du Sud et du Sud-Est.
 - Service européen d'action extérieure (ci-après, "SEAE") est le service diplomatique de l'UE. Son objectif est de renforcer la cohérence et l'efficacité de la politique étrangère de l'UE, et d'accroître ainsi l'influence de l'Europe dans le monde.
 - Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (ci-après, "MIE") est un programme de financement qui investit dans des infrastructures améliorant l'intégration du système énergétique et les réseaux transeuropéens. Par ce biais, l'Union européenne finance les corridors énergétiques sur le continent dans le cadre de projets d'intérêt commun.
 - Dialogue 5+5 sert en tant que forum sous régional pour les dix pays de la Méditerranée Occidentale qui y prennent part depuis sa création, cinq se trouvent au nord de la mer Méditerranée (Espagne, France, Italie, Malte et Portugal) et cinq sont localisés au sud de celle-ci (Algérie, Libye, Maroc, Mauritanie et Tunisie). Il constitue une des premières initiatives fructueuses entre des pays méditerranéens et un prélude des structures qui furent érigées lors du Processus de Barcelone à partir de 1995.
 - Indépendance énergétique est la capacité d'un pays ou d'un ensemble de pays - ici l'Union européenne - à satisfaire de manière « autonome » ses besoins énergétiques.

CHAPITRE DEUX

SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE

Au vu de la crise énergétique entraînée par la guerre en Ukraine (ci-après « guerre »), la Commission juge essentiel d'accélérer la transition vers des énergies plus vertes, tout en se rapprochant d'Etats partenaires au sud et à l'est.

La Commission ne se positionne pas en faveur d'un gel des prix de l'énergie pour soulager les ménages et les entreprises. Cela neutralise toute incitation à changer d'équipements ou de comportements. Les citoyens consommateurs doivent se mobiliser et être sensibilisés, notamment en leur fournissant les moyens de résister à la hausse des prix ainsi que de contribuer à renforcer la résilience des systèmes énergétiques européens.

La Commission invite les États membres à réfléchir à une alternative à *Turkstream* pour les pays européens bordés par la Mer Noire. Il est capital de mettre fin à la dépendance russe. Cet effort doit être collectif, à la fois dans la réflexion et la mise en œuvre. La Commission ne saurait insister assez sur l'importance pour l'Europe de devenir indépendante.

L'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique continuent de disposer d'un cadre institutionnel unique. Il est donc essentiel de garantir la cohérence entre

leurs relations extérieures respectives et de permettre aux délégations de l'Union d'assurer la représentation de la Communauté européenne de l'énergie atomique dans les pays tiers et auprès des organisations internationales.

1. Construire une Politique Énergétique Européenne

La Commission ne conçoit pas l'approfondissement d'une Politique Énergétique Européenne (ci-après, « PEE ») solide sans la participation des États partenaires de la PEV. Les derniers développements de la guerre, et les tentatives d'ingérences russes en Moldavie, sont autant de raisons pour une plus grande intégration sur l'ensemble du continent.

L'indépendance énergétique européenne dépend des politiques adoptées par les États membres. Les États sont autonomes dans le choix de leurs sources d'approvisionnement. Néanmoins, ces dernières années, le ratio de production d'énergie primaire européenne a baissé par rapport aux importations.

La PEE est envisagée comme une aide à la réalisation du marché intérieur de l'énergie pour renforcer la sécurité entre Européens et citoyens des États partenaires de la PEV. Ses objectifs principaux doivent être l'indépendance énergétique face à la Russie, mais également la transition vers un système énergétique durable. Ce nouveau système doit être basé sur l'échange, et non sur une nouvelle relation de dépendance.

Outre l'indépendance énergétique, une plus grande coopération et un système durable, la Commission entrevoit des bénéfices directs pour la population. Accomplir la transition énergétique et relancer le système européen va créer des emplois à travers tout le continent et dans les États partenaires de la PEV. A long terme, l'objectif de la PPE est également d'aider à pallier à l'augmentation du coût de l'énergie grâce à davantage d'investissement dans la production d'énergie primaire et renouvelable.

La Commission comprend également cette nouvelle politique comme l'occasion pour les États membres d'augmenter encore leurs ambitions de contributions vers la neutralité carbone.

1.1. Communautés Énergétiques Locales

La Commission européenne suggère la création de Communautés Énergétiques Locales au sein de l'Union européenne et des États partenaires de la PEV afin de travailler à une production autonome d'énergie et d'en assurer la gestion à un échelon réaliste et concret. Une communauté énergétique locale doit être définie par une zone géographique restreinte.

Ces Communautés produisent de l'énergie en fonction des ressources disponibles, mais aussi des spécificités de la région. La Commission encourage l'Union et ses partenaires à investir dans les productions d'énergie hydraulique, photovoltaïque ou éolienne (sur terre ou mer). La recherche et le développement de ces méthodes doivent faire l'objet de partenariats approfondis.

La Commission invite également les États membres et partenaires à réfléchir au développement de l'énergie thermique dans certaines de ces Communautés.

1.2. De nouvelles infrastructures

La Commission souhaite faire de l'hydrogène une des sources d'énergie principales dans les années à venir. Néanmoins, cette volonté ne peut être mise en œuvre sans les infrastructures nécessaires. Les États membres et leurs partenaires sont invités à mettre en commun leurs ressources pour accélérer la transition vers l'hydrogène, ainsi que la recherche et le développement pour ce secteur.

La Commission souhaite également investir dans de nouvelles infrastructures durables pour importer du gaz naturel liquéfié (ci-après « GNL ») afin de sécuriser l'approvisionnement énergétique futur de l'Union et des États partenaires de la PEV qui défendent les mêmes ambitions et qui participent activement à la transition énergétique.

1.3. Réduire la consommation de gaz

La Commission suggère que les mesures provisoires réduisant la consommation des États membres de 15%¹ soient adoptées de façon contraignante et permanente afin de maximiser les efforts européens aux niveaux économique et climatique, en cohérence avec les objectifs définis dans le Green Deal.

La Commission prévoit des exemptions et dérogations en fonction des situations nationales de chaque État Membre ; sont concernés ici les États insulaires tels que Chypre, Malte et l'Irlande, ainsi que les États dont le réseau électrique n'est pas raccordé à celui de l'UE tels que la Lettonie et la Lituanie.

Des dérogations peuvent également être demandées par des États dont les interconnexions sont limitées et qui peuvent démontrer que leur capacité d'exportation ou leur infrastructure de gaz liquéfié est utilisée pour rediriger du gaz naturel vers d'autres États membres.

Ceux qui ont dépassé leurs objectifs hivernaux de remplissage de leurs stocks de gaz (dont 80 % de leur capacité avant le 1er novembre pour les réserves souterraines) peuvent également obtenir des aménagements.

La Commission invite les États membres et partenaires à effectuer des échanges de bonnes pratiques dans ce domaine afin de favoriser la réduction de l'utilisation du gaz.

2. Mécanisme pour l'interconnexion en Europe

¹ Arthur Olivier., *Guerre en Ukraine : accord des États membres pour réduire leur consommation de gaz de 15%*, Toute l'Europe.eu, 26/07/2022.

La Commission soutient le Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe (ci-après « MIE »), particulièrement le programme en matière d'énergie pour la période 2021-2027.

Cependant, pour la période suivante, la Commission souhaite élargir ce réseau de transports aux États partenaires de la PEV afin de sécuriser l'approvisionnement énergétique mutuel apporté par les États Membres de l'Union et ceux de la PEV, participer à la décarbonisation de ces États et contribuer à l'intégration des secteurs et des marchés.

Concrètement, il s'agit de relier certaines infrastructures énergétiques des pays concernés afin de contribuer à l'intégration des secteurs et des marchés tout en développant un nouveau réseau énergétique en collaboration avec les États partenaires de la PEV.

CHAPITRE TROIS

PAIX ET SÉCURITÉ

Selon le préambule de la Charte des Nations Unies : “Nous, peuples des Nations Unies, résolu, à préserver les générations futures du fléau de la guerre qui deux fois en l'espace d'une vie humaine a infligé à l'humanité d'indicibles souffrances, à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme, dans la dignité et la valeur de la personne humaine, dans l'égalité de droits des hommes et des femmes, ainsi que des nations, grandes et petites, à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice et du respect des obligations nées des traités et autres sources du droit international, à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande, et à ces fins à pratiquer la tolérance, à vivre en paix l'un avec l'autre dans un esprit de bon voisinage, à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales, à accepter des principes et instituer des méthodes garantissant qu'il ne sera pas fait usage de la force des armes, sauf dans l'intérêt commun, à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples.”

De plus, dans son article premier, la Charte des Nations Unies, rappelle notamment l'enjeu intrinsèque du texte discuté présentement. Il s'agit de “réaliser la coopération internationale en résolvant les problèmes internationaux d'ordre économique, social, intellectuel ou humanitaire [...]”.

Ce rappel introduit la nécessité de réformer ce partenariat entre l'Union européenne et ses voisins afin de réinventer un espace de coopération internationale dans le but de concrétiser les principes de la Charte des Nations Unies exprimés ci-dessus et de contribuer à la paix internationale. En effet, l'UE entourée de tous les États partenaires de la PEV constitue un territoire d'une importance incontestable. De ce fait, il est essentiel et urgent de considérer ce partenariat à sa juste valeur, de le réformer afin d'améliorer son image et d'adapter ses compétences aux besoins auxquels notre monde est désormais confronté.

La Charte des Nations Unies n'est pas la seule trace que les grands événements du passé nous laissent pour corroborer notre projet de réforme de la PEV. En effet, nous pouvons également

nous référer aux missions de Petersberg qui ont été adoptées, par la déclaration du même nom, à l'issue du conseil ministériel de l'Union Européenne Occidentale (ci-après, "UEO") de juin 1992. Elles couvrent :

- des missions humanitaires ou d'évacuation de ressortissants ;
- des missions de prévention des conflits et de maintien de la paix ;
- des missions de forces de combat pour la gestion des crises, y compris des opérations de rétablissement de la paix ;
- des actions conjointes en matière de désarmement ;
- des missions de conseil et d'assistance militaires.

L'Union européenne entretient sur la scène internationale, un rôle de guide et d'exemple lors de négociations de paix. Plusieurs exemples historiques recensés par le Service européen d'action extérieure (ci-après, "SEAE") prouvent la nécessité et l'efficacité de l'UE dans sa mission de consolidation de la paix tels que lors de la guerre des Balkans dans les années 1990 ou encore le soutien apporté en 2017 au gouvernement de Colombie dans sa lutte contre les Farc.

L'Union pour la Méditerranée ainsi que le Partenariat Oriental sont pour l'UE d'importants partenaires en termes de connaissance des territoires des régions extra-européennes. De ce fait, l'UE est un partenaire important pour les régions précitées de par notamment son développement technologique et technique. Cependant, les États partenaires de la PEV possèdent de précieuses ressources notamment minérales, minières et agricoles auxquelles l'UE désire accorder davantage d'attention et de moyens afin d'en extraire des outils efficaces au développement de ces mêmes États mais également de créer des outils de collaboration..

La Commission insiste sur l'importance des échanges avec les pays partenaires pour développer un programme de réponse internationale efficace, visant à augmenter la résilience des territoires ayant fait face à des catastrophes. La Commission appelle les États membres et partenaires de la PEV à collaborer sérieusement et efficacement.

1. Conseil de sécurité de la PEV

La Commission souhaite créer un espace de dialogue (inspiré du "dialogue 5+5" créé en 1990). Cet espace de dialogue et de coopération serait mis en place en vue de favoriser la paix et la stabilité avec les États partenaires de la PEV. La Commission désire promouvoir l'outil de la diplomatie pour faciliter le dialogue en vue d'éviter les conflits et tensions.

Au sein des États partenaires de la PEV, la Commission souhaite la création d'un Conseil de sécurité de la PEV. Celui-ci est divisé en deux comités, un premier comité de sécurité de la PEV pour l'Union pour la Méditerranée (ci-après "Comité Méditerranée") et un second comité de sécurité pour la PEV pour le Partenariat oriental (ci-après, "Comité oriental").

1.1. Organisation du Conseil de sécurité de la PEV

Le Conseil de sécurité de la PEV décide de son propre Règlement intérieur, celui-ci s'applique également aux deux comités de sécurité.

Le Conseil de sécurité de la PEV se réunit tous les six mois. Il a la particularité d'intégrer l'Union européenne aux négociations.

Le Conseil de sécurité de la PEV est présidé par la Haut Représentant de l'UE ou par l'un de ses représentants. Il conduit au nom de l'Union le dialogue politique avec les tiers et exprime la position de l'Union dans le Comité oriental ainsi que dans le Comité Méditerranée.

Le Conseil de sécurité de la PEV peut également être composé d'un.e représentant.e du Parlement européen, d'un.e représentant.e de l'agence Frontex, d'un.e représentant.e de l'agence européenne pour les droits fondamentaux.

Les délégations du SEAE participent à la rédaction de l'ordre du jour du Conseil sécurité de la PEV afin de transmettre à ce conseil tout ce qu'elles estiment nécessaire et important.

Le Conseil de sécurité de la PEV vote, à la majorité qualifiée, le lancement des missions conjointes et les autres actions et décisions nécessitant une collaboration internationale. Les décisions votées au Conseil de sécurité de la PEV ne sont pas contraignantes.

Le Conseil de sécurité de la PEV peut, dans des cas particuliers, recourir à des experts nationaux détachés (ci-après, "END") spécialisés, placés sous l'autorité du Haut Représentant. Les END peuvent intervenir afin de, notamment, fournir des analyses de terrain et des expertises mais aussi intervenir dans les négociations.

Lorsque le Conseil de sécurité de la PEV a adopté une décision, les représentants des États partenaires de la PEV se rapprochent de leur gouvernement afin de discuter, en interne, la concrétisation des actions adoptées au Conseil de sécurité de la PEV.

1.2. Organisation des comités du Conseil de sécurité de la PEV

Tous les deux mois, le Comité Méditerranée et le Comité oriental se réunissent afin d'échanger sur la situation géopolitique et de discuter des intérêts de chacun.

Les États partenaires désignent, en interne, deux représentants pour siéger au Conseil de sécurité.

Les délégations du SEAE dans les États partenaires sont également invitées à participer aux réunions des comités avec un rôle d'observateur aux seins de ceux-ci. Toutefois, dans le respect de ses compétences, le.la chef.fe de délégation a le pouvoir de représenter l'Union dans le pays où est accréditée la délégation, en particulier pour conclure des contrats et ester en justice.²

L'agence Frontex est également invitée, en tant qu'observatrice, aux réunions des comités.

2. Cellules coopératives internationales

Le SEAE est mandaté par la Commission pour la création de cellules coopératives internationales comprenant les États membres de l'UE ainsi que les États partenaires de la

² Article 8 de la Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE

PEV. Ces cellules coopératives sont établies dans différents domaines tels que la recherche dans l'industrie de l'armement, la cybersécurité, la propriété intellectuelle, mais aussi dans le domaine de l'action humanitaire.

Ces cellules coopératives ont un but formatif, celui-ci incluant le partage de méthodes d'apprentissage et des données. Ces cellules coopératives mènent à bien des mobilisations internationales des États membres et partenaires lorsqu'une situation - de type catastrophe naturelle - exige une aide rapide et efficace.

Les partenaires du SEAE tels que l'agence Frontex ou l'organisme de la Croix Rouge par exemple forment les responsables militaires et les responsables de missions humanitaires notamment aux divers problèmes (tels que les catastrophes naturelles, la réticence des locaux face à l'intervention européenne, ...) qu'ils pourraient rencontrer lors d'une intervention dans un pays partenaire.

La Commission encourage fortement les États membres ainsi que les États partenaires de la PEV à œuvrer à la création de technologies communes telles que des processeurs afin de parer les cyberattaques potentielles.

Lors de sa contribution aux programmes de coopération extérieure de l'UE, le SEAE prend soin de garantir que les programmes correspondent aux objectifs de l'action extérieure tels que définis à l'article 21 du TUE, notamment le paragraphe 2, point d), et qu'ils remplissent les objectifs de la politique de l'Union dans le domaine de la coopération au développement conformément à l'article 208 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE)³ Les décisions prises au sein des cellules coopératives devraient poursuivre les mêmes objectifs.

Les cellules coopératives d'aide humanitaire sont mises en place afin de partager les expériences et d'enrichir les formations de chacun des participants. En effet, les événements du mois de février en Syrie et en Türkiye prouvent une fois de plus qu'il est indispensable de travailler à coordonner des missions humanitaires. La zone géographique de la PEV peut constituer un outil clé, voire incontournable, si la collaboration dans ce domaine porte ses fruits.

La cellule coopérative humanitaire prépare une base de données accessible à tous les États de l'Union et de la PEV. Cette base doit permettre de créer une réserve européenne de voisinage ayant la capacité de proposer, dans un court délai, une aide de qualité au niveau physique, logistique et stratégique. De fait, la Commission encourage la création de lieux de stockage afin que le matériel d'intervention nécessaire à la cellule coopérative humanitaire soit situé relativement proche du lieu de la catastrophe potentielle.

La Commission invite ses États membres et les États partenaires de la PEV à créer un réseau d'entreprises pour la sécurité. En effet, facilitant les mouvements des travailleurs ce réseau permettra de former des experts à la sécurité pour les régions géographiques du bassin méditerranéen et de l'Orient qui travaillent en collaboration avec l'UE en étudiant spécifiquement les enjeux stratégiques du partenariat.

³ Considérant 4 de la Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE

Ce réseau d'entreprises pour la sécurité permettra aux décideurs, notamment du Conseil de sécurité de la PEV, d'être spécifiquement aidés et conseillés par un acteur indépendant de l'UE dans leurs prises de décisions.

Le but inhérent de ces cellules coopératives est de créer des missions conjointes de formation pour la défense. L'Union européenne, en tant que promotrice sur la scène internationale du respect des grands principes du droit international, prônant les valeurs européennes du droit de souveraineté d'un territoire, se doit de proposer à ses partenaires des alliances afin de former les défenses nationales.

L'Union européenne et la Communauté européenne de l'énergie atomique continuent de disposer d'un cadre institutionnel unique. Il est donc essentiel de garantir la cohérence entre leurs relations extérieures respectives et de permettre aux délégations de l'Union d'assurer la représentation de la Communauté européenne de l'énergie atomique dans les pays tiers et auprès des organisations internationales.⁴

3. Aide au développement et à l'utilisation des ressources :

Etant donné la richesse des ressources et des matériaux dont bénéficient les États partenaires de la PEV, il conviendrait de renforcer la coopération multilatérale avec l'UE également dans le domaine de la défense. En effet, ces ressources ne doivent pas être destinées uniquement à l'exportation. Celles-ci devraient profiter aux États partenaires en premier lieu.

L'UE désire financer et mener à bien la création de nouveaux centres de traitement des matériaux et favoriser le développement de l'industrie de la transformation. A titre d'exemple, l'Ukraine développe son industrie de la transformation en passant de la production de blé à la transformation de blé. La Commission encourage également des démarches similaires dans l'optimisation dans le traitement des déchets produits par ces industries, en accord avec la réalisation des objectifs fixés dans le Green Deal.

La Commission rappelle l'importance du respect du droit international du travail et notamment du respect des multiples conventions de l'Organisation internationale du travail dans la réalisation des multiples missions évoquées.

Clauses :

1. Au plus tard 3 ans après la mise en œuvre du projet, un rapport sur la mise en œuvre des cellules coopératives internationales ainsi que sur les missions conjointes de formations devra être présenté.
2. Au plus tard 5 ans après la mise en œuvre du projet, une étude d'impact des cellules coopératives internationales ainsi que des missions conjointes de formations devra également être présentée à la Commission.

⁴ Considérant 18 de la Décision du Conseil du 26 juillet 2010 fixant l'organisation et le fonctionnement du SEAE

3. Si nécessaire, à l'échéance de 2028, la Commission s'engage à revenir avec de nouvelles propositions visant à améliorer la qualité et l'efficacité de ce qui est actuellement proposé.