

PARTIE 2 :

UNE GESTION STRATÉGIQUE ET DURABLE DES RESSOURCES NATURELLES DE L'UNION

Rapporteurs :

Sami Andoura | Chercheur senior, *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Nadège Chambon | Chercheur senior, *Notre Europe - Institut Jacques Delors*

Synthèse

Voilà plus d'une décennie que le développement durable occupe une place centrale dans l'agenda international et cette tendance de fond devrait se maintenir malgré la crise économique et financière qui frappe les États membres de l'UE et ralentit la transition verte de leurs économies. Sur la scène internationale, l'Union affiche - du moins sur papier - un fort engagement en faveur de son développement durable et de celui de la planète. Mais les politiques qu'elle a définies dans les domaines de la biodiversité, l'allocation efficace des ressources naturelles, l'efficacité énergétique, la sécurité alimentaire et énergétique ou le changement climatique, sont encore loin d'être complètement mises en œuvre et une stratégie permettant de relever tous ses défis en dehors des frontières de l'UE fait encore défaut à plusieurs égards.

1. Les principaux défis qui pèsent sur le développement durable

La croissance démographique et la pression qui s'en suit sur les ressources naturelles constitue une véritable menace pour le développement durable. Face à l'inquiétante perspective d'une population mondiale qui atteindra 9 milliards d'individus en 2050 et à l'accroissement des besoins alimentaires et énergétiques, l'Union doit impérativement protéger ses intérêts dans la compétition mondiale qui ne cesse de se renforcer pour l'accès

aux ressources naturelles. Dans ce contexte, la sécurité alimentaire reste une question centrale - si ce besoin élémentaire n'est pas satisfait, tous les autres objectifs de développement et de protection de l'environnement seront compromis (croissance des investissements, emploi, productivité, éducation, lutte contre la pollution et la surexploitation des sols).

La surexploitation des ressources naturelles - énergie, biodiversité et autres matières premières - dans et hors les frontières de l'Union conduit naturellement à la pénurie et à plus de dépendance vis-à-vis des sources d'approvisionnement externes. Alors que les ressources primaires d'énergie dont dispose l'Europe sont en voie d'épuisement et que la consommation d'énergie s'accroît, la dépendance de l'UE à l'égard des importations se renforce et ne cessera à court terme d'augmenter. La concurrence mondiale pour les ressources va également renforcer la volatilité et l'augmentation des prix, et donc engendrer plus d'incertitude au niveau mondial sur les carburants. Si l'accès à ces ressources n'est pas mieux géré, cela pourrait avoir un impact sérieux sur la compétitivité européenne et le bien-être des Européens.

Enfin, les effets du changement climatique, s'ils sont négligés, risquent de devenir un défi mondial majeur et l'une des plus grandes menaces auxquelles l'humanité est confrontée. L'Asie du Sud, la Chine, et plus particulièrement le Sahel et les régions méditerranéennes pourraient être sévèrement touchés, augmentant l'instabilité dans le voisinage de l'Union. Les citoyens européens souffriraient également des conséquences directes de cette évolution, notamment des conditions climatiques extrêmes et de la propagation de maladies tropicales.

2. Les priorités pour la dimension extérieure de la stratégie européenne de gestion des ressources naturelles

Des intérêts stratégiques vitaux, tels que la qualité de vie des Européens et la croissance économique de l'Union, seraient menacés si l'épuisement des ressources naturelles et le changement climatique n'étaient pas gérés correctement. La compétitivité de l'économie européenne et de son secteur privé, le coût de la fonction publique et le pouvoir d'achat des citoyens européens sont également en jeu. Ces défis ne concernent d'ailleurs pas que les Européens

mais bien le monde entier. Une meilleure articulation des dimensions interne et externe est donc souhaitable pour donner plus de clarté et de portée à la stratégie européenne.

2.1. Gagner en crédibilité au niveau mondial en montrant l'exemple en interne

Les Européens doivent commencer par agir chez eux. Si les Européens ont un intérêt évident à coopérer davantage au sein et à l'extérieur des frontières de l'UE, le chemin est encore long pour parvenir à bâtir une économie européenne durable. Ce n'est qu'en renforçant sa propre politique contre le changement climatique et en démontrant les bénéfices de celle-ci pour l'environnement et les gains obtenus pour l'économie, que l'Union sera capable de faire avancer la lutte contre le réchauffement climatique au plan international. En effet, les derniers cycles de négociation internationale qui ont suivi Kyoto ont montré que dans un futur proche, la détermination à combattre le réchauffement climatique dépendra largement du bon vouloir des pays à agir chez eux. L'Union continue à jouer un rôle moteur dans la définition des normes, mais si elle veut rester audible, il faut qu'elle se prépare plus activement à répondre à la montée en puissance des pays émergents, qui ont renforcé leur influence dans les débats internationaux engagés sur les ressources naturelles.

2.2. Préférer l'action collective aux initiatives unilatérales pour renforcer l'influence européenne

Lorsque des intérêts stratégiques ayant trait à la souveraineté nationale et à la sécurité des approvisionnements sont en jeu, comme dans le domaine de l'énergie, les États membres préfèrent souvent s'en remettre à leur propre politique étrangère. Bien qu'il existe souvent un cadre européen, l'implication des États membres se fait attendre, tant leur appétence pour plus de coopération est faible. La question de la sécurité alimentaire des pays pauvres illustre pourtant bien la valeur ajoutée d'un plus fort engagement des États membres dans les initiatives conjointes menées au niveau communautaire. Grâce au travail de la Commission européenne, l'UE assure désormais une meilleure coordination et complémentarité entre pays donateurs. La programmation plurianuelle commune se fonde sur des stratégies régionales, nationales et thématiques. Elle souligne l'importance d'une bonne coopération à Bruxelles et sur le terrain.

2.3. Éviter le piège d'une vision euro-centrique

Dans le domaine du développement durable, l'Union doit compléter les initiatives venues d'en haut par celles qui, sur le terrain, se fondent sur des projets concrets, conçus en coopération avec des partenaires extérieurs. Le développement des énergies renouvelables dans le Sud méditerranéen grâce à la coopération euro-méditerranéenne, est un bon exemple. La combinaison du Plan solaire méditerranéen et de la directive 2009/28 offre un cadre institutionnel viable pour l'organisation de flux transfrontaliers d'énergies renouvelables en même temps qu'elle concentre l'investissement sur des projets précis. Ces efforts ne porteront pourtant pas les fruits escomptés si leur potentielle contribution au développement économique régional n'est pas renforcée et si ce projet est perçu comme trop exclusivement centré sur les intérêts européens.

2.4. Renforcer la cohérence entre les implications internes et extérieures des politiques européennes

La Commission européenne devrait renforcer sa coopération avec le Service européen pour l'action extérieure (SEAE) afin d'assurer plus activement une meilleure coordination de la politique étrangère européenne. Ce serait particulièrement utile pour accroître la capacité d'action de l'UE et développer des approches géographiques transversales. Pour sécuriser l'accès des entreprises européennes et des citoyens de l'Union aux ressources stratégiques, il faut utiliser l'ensemble des instruments de politique étrangère (PESC, politique commerciale, aide au développement, élargissement, politiques de voisinage, etc.) de façon plus systématique, cohérente et structurée. La cohérence entre les choix politiques internes et les actions extérieures de l'Union doit devenir la règle dans les domaines où les États membres peuvent concourir à l'intérêt stratégique à long terme de l'Union. La prise en compte des externalités environnementales lors de l'établissement du prix des produits agro-alimentaires en est un bon exemple, puisqu'à mesure que la demande pour une Politique agricole commune (PAC) et des pratiques agricoles plus vertes ne cesse de croître, les agriculteurs européens et l'industrie agro-alimentaire doivent demeurer aussi compétitifs que leurs concurrents sur la scène internationale.

2.5. Développer une approche stratégique systématique autour des ressources naturelles raréfiées

Pour mettre en place cette stratégie, quelques principes permettant d'évaluer les ressources existant dans l'UE et de définir les moyens de les préserver et de les valoriser en fonction des besoins des Européens, devraient être systématiquement établis. Un certain nombre de ressources stratégiques, comme les matières premières, les sols, l'eau et l'énergie sont déjà identifiées comme telles. En revanche, malgré l'accroissement de la demande de nourriture à l'échelle mondiale et de la volatilité des prix, la sécurité alimentaire est paradoxalement négligée. Les échanges commerciaux dans le domaine agro-alimentaire ou la PAC ne sont plus perçus comme les garanties suffisantes pour la sécurité alimentaire et des prix raisonnables. Ces questions méritent une nouvelle réflexion stratégique.

3. Quelques domaines d'action prioritaire : l'énergie, l'alimentation, le changement climatique et l'eco-efficacité

Ces divers domaines, qui ne couvrent pas tous les enjeux d'une stratégie européenne de développement durable, requièrent plus d'attention et de cohérence au niveau communautaire.

3.1. La dimension externe de la transition énergétique de l'UE dans le domaine du gaz

Le gaz naturel est la plus propre des énergies fossiles et une alternative possible aux énergies renouvelables. On s'attend donc à le voir jouer un rôle important dans la transition vers une économie faible en carbone à l'horizon 2050. La politique européenne dans le domaine du gaz est devenue un enjeu majeur, tant sur le plan géopolitique qu'économique, environnemental et social. Pour y répondre, l'Union et ses États membres doivent impérativement clarifier leurs choix stratégiques, qu'il s'agisse de leur action interne ou externe.

En premier lieu, les Européens doiventachever la création d'un marché intérieur du gaz de façon à ce qu'il soit compétitif, interconnecté et opérationnel. Sur le plan extérieur, pour assurer la diversification de son approvisionnement,

l'Union doit poursuivre ses efforts vers la conclusion d'accords contraignants et le renforcement de partenariats avec les pays producteurs et les pays de transit, ainsi que d'autres acteurs internationaux clés. Les grands projets en cours comprennent le Corridor Sud et la construction de nouveaux terminaux pour le gaz naturel liquéfié (GNL). L'UE devrait exiger avec fermeté que les opérateurs extérieurs qui sont actifs sur son marché intérieur respectent sa réglementation. En outre, tout en tenant compte de l'impact qu'elle peut avoir sur l'environnement et le changement climatique, les Européens doivent donner un cadre réglementaire clair à l'exploitation des gaz de schiste pour donner plus de visibilité aux investisseurs. Enfin, l'Union devrait s'assurer que l'intérêt suscité par le gaz ne conduise, à long terme, à ne pas développer les énergies renouvelables. (*S. Andoura, Notre Europe - Institut Jacques Delors & C. d'Oultremont, Egmont*)

3.2. Promouvoir les énergies renouvelables chez les partenaires méditerranéens : un bénéfice partagé

Avec le Plan solaire méditerranéen, les sources d'énergies renouvelables sont devenues l'une des spécificités des politiques énergétiques de l'UE et de l'Union pour la Méditerranée. La réglementation européenne en matière d'énergies renouvelables (Directive 2009/28) envisage explicitement des importations d'électricité verte depuis des pays tiers afin d'aider l'Union dans la réalisation des objectifs 3x20¹. Néanmoins, si l'on souhaite que ces projets créent une zone de prospérité authentiquement partagée dans la région euro-méditerranéenne, il faut de nouvelles mesures d'accompagnement. En renforçant l'investissement, la formation, la délocalisation progressive et le transfert de technologie, les Européens pourraient non seulement répondre à la demande énergétique croissante de la région, mais créer aussi de nouvelles opportunités économiques, d'emplois et de richesse pour les Européens comme pour les pays partenaires.

Simultanément, pour que les pays du Sud puissent récolter les bénéfices escomptés, une mise à niveau significative de leurs institutions et de leurs infrastructures dans le domaine énergétique doit être exigée. Ce serait un

¹. Une réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre par rapport à 1990 ; une part de 20 % des énergies renouvelables dans la consommation globale d'énergie ; un accroissement de 20 % de l'efficacité énergétique.

gage de leur engagement à vouloir fournir un écosystème attractif pour les investissements, la formation et les transferts de technologie. Un programme aussi complet serait le premier exemple d'une utilisation de l'énergie comme instrument de développement dans le voisinage méditerranéen. (*G. Escribano, Elcano*)

3.3. Faire converger les deux défis lancés à l'agriculture européenne : la sécurité alimentaire et la protection de l'environnement

L'objectif d'une Europe « nourricière du monde » est de plus en plus remis en question. Il appartient aux Européens de concentrer leurs efforts sur tous les outils susceptibles d'aider les pays en développement à construire leur propre sécurité alimentaire. La PAC et les questions liées aux échanges agro-alimentaires méritent également une approche plus stratégique qui permette de défendre plus efficacement les intérêts européens (qu'il s'agisse de la sécurité alimentaire ou des enjeux écologiques).

En ce qui concerne la sécurité alimentaire et les enjeux environnementaux liés à l'agriculture, l'Union doit être plus claire sur ses choix scientifiques et techniques, notamment sur les OGM, afin de concentrer ses moyens financiers sur un petit nombre de projets de recherche consacrés à la productivité agricole, précisément identifiés et efficacement financés. (*N. Chambon, Notre Europe - Institut Jacques Delors*)

3.4. Renforcer en interne les instruments qui permettront de maintenir une influence externe : sauver le système d'échange de quotas d'émissions

Le principal enjeu dans la lutte contre le réchauffement de la planète, qui doit impérativement et rapidement être résolu par l'UE, concerne la révision du Système communautaire d'échanges de quotas d'émissions (SCEQE). Il faut combiner plusieurs mesures. D'une part, il serait judicieux de geler dès que possible les quantités allouées lorsqu'elles sont trop généreuses, pour éviter l'effondrement des prix du carbone. D'autre part, la Commission européenne devrait proposer l'application simultanée d'un prix plancher, d'un prix plafond et d'un mécanisme d'ajustement aux frontières, pour fournir au marché du carbone la visibilité à long terme qui est nécessaire pour renforcer les investissements en matière d'innovation et d'infrastructures à un prix raisonnable.

Les trois institutions européennes devraient se mettre d'accord sur le gel provisoire de certains quotas. La Commission pourrait proposer un prix plancher de 30 euros par tonne, valable dans toute l'UE, et des ajustements aux frontières dont les revenus reviendraient aux pays d'origine. Il est impératif que de telles initiatives soient prises sans plus tarder pour redonner rapidement de la crédibilité au SCEQE. (*S. Tindale, CER*)

3.5. Vers une meilleure gestion des marchés intérieurs et extérieurs

L'UE doit faire tout ce qui est en son pouvoir pour améliorer l'éco-efficacité des Vingt-Sept. Elle doit assurer tant l'efficacité de l'utilisation de la ressource naturelle que l'innovation écologique. Il faut, en priorité, mettre en œuvre les politiques existantes. La définition d'objectifs contraignants qui viendreraient compléter la directive sur l'efficacité énergétique serait un pas dans la bonne direction. La surconsommation et la gestion des déchets demeurent des domaines dans lesquels l'UE peut et doit aussi faire mieux. Le recyclage, par exemple, permettrait de réduire la fluctuation de l'approvisionnement énergétique de l'UE et par conséquent d'atténuer les effets de la volatilité des prix des matières premières sur l'économie. En outre, en plus de l'achèvement du marché européen de l'énergie, l'Union doit concentrer ses efforts sur la création d'un marché des matières premières secondaires, qui fait encore défaut.

Enfin, les politiques européennes devraient avoir pour objectif de garantir aux biens et services verts européens un accès équitable aux marchés mondiaux. Cela suppose de s'attaquer aux problèmes de transparence et de morcellement des chaînes d'approvisionnement mondiales, aux réflexes nationalistes liés aux questions des ressources, à la libéralisation du commerce multilatéral et à la création de mécanismes incitatifs qui permettent d'encourager une gestion efficace des ressources naturelles. Pour cela, l'Union doit coopérer avec d'autres puissances économiques, en commençant par soutenir, tant unilatéralement que dans les forums internationaux, les efforts de la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC) engagés pour développer le commerce des biens respectueux de l'environnement, mais aussi toutes les initiatives qui vont dans le même sens. (*A. Ahtonen, EPC & A. Frontini, EPC*)