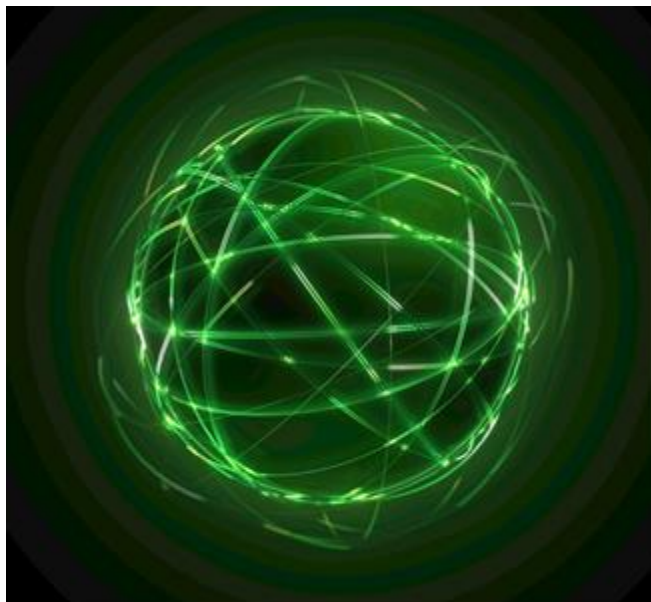

Agence internationale de l'énergie

Origines et évolution



ANALYSE APPROFONDIE

EPRS | Service de recherche du Parlement européen

Auteur: Alex Wilson

Service de recherche pour les députés

Mai 2016 — PE 582.015

FR
(or. EN)

Cette analyse approfondie s'intéresse aux origines, aux développements institutionnels, et aux défis actuels de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). Elle porte sur les principaux objectifs et structures de l'AIE (y compris son système de financement), sur ses divers mécanismes d'intervention d'urgence dans le secteur pétrolier, ainsi que sur le dialogue que l'AIE développe avec des pays stratégiques, des instances internationales et l'Union européenne.

PE 582.015

ISBN 978-92-823-8867-9

doi:10.2861/432691

QA-02-16-226-FR-N

Manuscrit original, en anglais, achevé en mai 2016.

Traduction achevée en juin 2016.

Clause de non-responsabilité et droits d'auteur

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire. Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source et information préalable et envoi d'une copie au Parlement européen.

© Union européenne, 2016.

Crédits photo: © envfx / Fotolia.

eprs@ep.europa.eu

<http://www.eprs.ep.parl.union.eu> (intranet)

<http://www.europarl.europa.eu/thinktank> (internet)

<http://epthinktank.eu> (blog)

RÉSUMÉ

L'accord relatif à un programme international de l'énergie (PIE) a été signé en 1974 par plusieurs pays de l'OCDE cherchant à développer une réponse collective plus forte aux crises d'approvisionnement pétrolier. Le PIE prévoyait la création d'une Agence internationale de l'énergie (AIE), un organisme autonome qui opérerait dans le cadre de l'OCDE. L'AIE détermine ses propres priorités politiques, dispose de structures décisionnelles autonomes et peut lever des fonds de manière indépendante. En plus d'être membres de l'OCDE, les pays qui souhaitent adhérer à l'AIE doivent détenir d'importantes réserves de pétrole (équivalent à 90 jours d'importations nettes) et être prêts à partager leurs produits pétroliers et à adopter des mesures de réduction de la demande en vue de contrer tout risque majeur de rupture des approvisionnements.

Les décisions stratégiques de l'AIE sont prises par le conseil de direction, généralement par consensus, bien que le vote à la majorité soit également possible. Le système de vote de l'AIE, qui se base essentiellement sur les importations nettes de pétrole en 1973, n'a jamais été remplacé par une méthode de calcul actualisée. L'AIE est financée avant tout par ses États membres sur la base de leur poids économique, mais elle compte également sur des contributions supplémentaires versées par des pays membres individuels ainsi que sur les ressources annexes provenant des statistiques et des publications de l'AIE.

Le programme de répartition d'urgence des stocks pétroliers constitue l'essentiel du PIE, mais en pratique, il s'est révélé trop difficile à mettre en œuvre. L'AIE a donc développé, en 1984, un mécanisme de mesures coordonnées en cas d'urgence (MCCU) pour parer aux risques qui peuvent menacer l'approvisionnement en pétrole. Le MCCU a été activé avec succès à trois reprises, non sans susciter la controverse. Le MCCU permet de répondre de façon flexible aux risques de rupture d'approvisionnement, mais il pourrait se révéler inefficace en cas de crise prolongée de l'approvisionnement, compte tenu de la relative faiblesse de ses mécanismes d'exécution. À l'heure actuelle, il est toutefois moins probable qu'une telle éventualité se précise, en raison des changements intervenus sur les marchés mondiaux du pétrole, notamment la plus grande diversification des sources d'approvisionnement et la production significative de pétrole par certains pays membres de l'AIE.

Ces dernières décennies, l'AIE a réorienté ses stratégies vers d'autres questions: le dialogue énergétique mondial, la promotion des innovations technologiques dans le secteur énergétique, le renforcement de la coopération entre les gouvernements des pays membres et le secteur de l'énergie, le développement de solutions favorisant l'efficacité énergétique, la lutte contre les changements climatiques, et la sécurité de l'approvisionnement dans les différents secteurs énergétiques. Les domaines dans lesquels l'AIE et l'Union européenne peuvent renforcer leur coopération sont nombreux, d'autant plus que ces organisations partagent de nombreux objectifs communs. Vingt des vingt-neuf pays membres de l'AIE sont également membres de l'UE.

L'AIE surveille de plus en plus activement les marchés des principales sources d'énergie exportables (pétrole, gaz, charbon, énergies renouvelables) et elle dispense régulièrement des conseils stratégiques aux gouvernements nationaux ainsi qu'aux instances internationales telles le G8, le G20 et la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC). L'AIE collabore étroitement avec les autres organismes internationaux du secteur de l'énergie, notamment avec l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) s'agissant des énergies renouvelables, et avec le Forum international sur l'énergie (FIE) en ce qui concerne le

dialogue entre pays producteurs et pays consommateurs. Par ailleurs, l'AIE collabore étroitement avec la Commission européenne ainsi qu'avec d'autres institutions européennes dans divers domaines, notamment dans celui des nouvelles technologies.

TABLE DES MATIÈRES

1. Qu'est-ce que l'AIE?	4
1.1. Origines et évolution	4
1.2. Adhésion à l'AIE	6
1.3. Principaux objectifs de l'AIE	7
1.4. Politiques et publications	8
2. Élaboration des politiques à l'AIE	8
2.1. Rôle du secrétariat.....	8
2.2. Groupes permanents et autres organismes.....	9
2.3. Prévion des tendances énergétiques.....	9
3. Prise de décision à l'AIE	10
3.1. Conseil de direction et réunion ministérielle de l'AIE	10
3.2. Système de vote	11
3.3. Perspectives de réforme.....	11
4. Finances et dotation en personnel de l'AIE	12
5. Plans d'urgence de l'AIE.....	13
5.1. Programme de répartition d'urgence.....	13
5.2. Mesures coordonnées en cas d'urgence.....	14
6. Relations avec les partenaires stratégiques et les instances internationales.....	15
6.1. Partenariats stratégiques	15
6.2. Agences et organisations internationales	16
6.3. Relations avec l'Union européenne.....	17
7. Principales références	19
8. Annexe	20

Liste des principaux acronymes utilisés

AIE	Agence internationale de l'énergie
CCNUCC	Convention-cadre des Nations unies sur le changement climatique
CRTE	Comité pour la recherche et la technologie en matière d'énergie (AIE)
FIE	Forum international sur l'énergie
G8	Groupe des huit (pays les plus industrialisés)
G20	Groupe des vingt (principaux pays industrialisés et en développement)
GES	Gaz à effet de serre
IRENA	Agence internationale pour les énergies renouvelables
MCCU	Mesures coordonnées en cas d'urgence (AIE)
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OPEP	Organisation des pays exportateurs de pétrole
PIE	Programme international de l'énergie (instituant l'AIE)

1. Qu'est-ce que l'AIE?

1.1. Origines et évolution

L'Agence internationale de l'énergie (AIE) a été créée en 1974 au titre de l'accord relatif à un programme international de l'énergie (PIE)¹. Le PIE était une initiative promue par le gouvernement américain pour aider les économies développées à affronter collectivement les crises d'approvisionnement en pétrole. Le PIE a vu le jour dans la foulée immédiate du choc pétrolier provoqué par le conflit israélo-arabe de 1973, qui a plongé dans la récession les économies d'une grande partie des pays développés. Bien que l'AIE ait été initialement créée pour faire contrepoids à l'OPEP, l'organisation internationale représentative des principaux pays producteurs de pétrole, son rôle s'est élargi à mesure que les relations internationales et les marchés mondiaux de l'énergie évoluaient et connaissaient des changements majeurs². L'AIE a toujours opéré sous le contrôle de l'OCDE, dont elle constitue un organisme autonome. L'AIE dispose de son propre conseil de direction (voir chapitre 3.1), dont les décisions financières et administratives sont formellement approuvées par le Conseil de l'OCDE³. La décision de rattacher l'AIE à l'OCDE a été prise en grande partie pour s'assurer que l'AIE serait rapidement opérationnelle et qu'elle pourrait s'appuyer sur les compétences de l'OCDE dans le domaine énergétique.

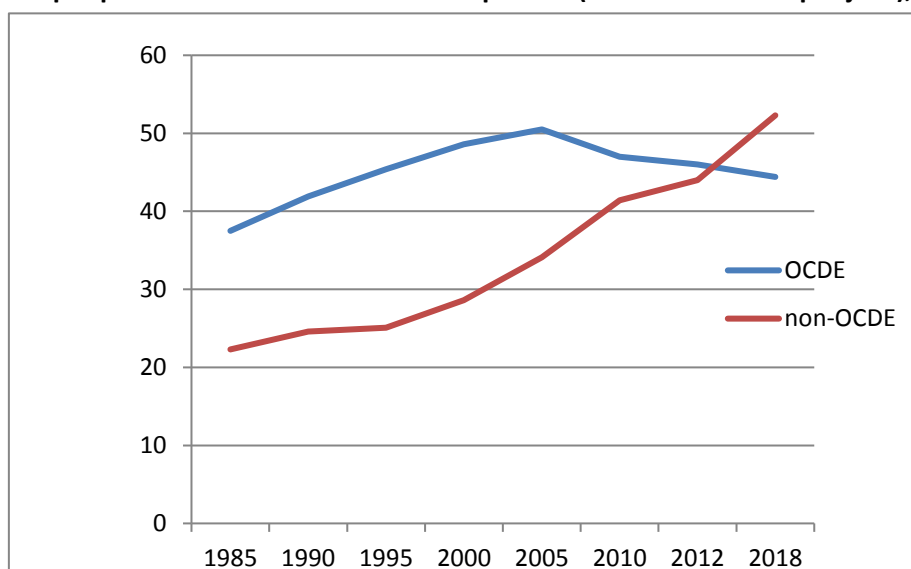
¹ Le [programme international de l'énergie](#) a été signé en novembre 1974 et modifié en dernier lieu le 9 mai 2014. Richard F. Scott a publié l'histoire officielle de l'AIE en trois tomes. Un quatrième tome est paru en 2004 pour rendre compte de l'évolution de l'AIE entre 1994 et 2004. Tous les tomes sont disponibles gratuitement sur le [site web de l'AIE](#).

² Thijs Van de Graaf, «The Politics and Institutions of Global Energy Governance», Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

³ Richard F. Scott, «Innovation in International Organization: The International Energy Agency», *Hastings International and Comparative Law Review*, pp. 1-56, 1977.

En 1974, les pays de l'OCDE représentaient 73 % de la consommation mondiale de pétrole. Le cadre de l'OCDE reflétait donc les intérêts des principaux pays consommateurs de pétrole. Depuis lors, la demande de pétrole des pays de l'OCDE n'a cessé de baisser et sa part ne représente plus aujourd'hui qu'un peu moins de la moitié de la demande mondiale⁴. Parallèlement, la demande de pétrole des pays non membres de l'OCDE devrait continuer d'augmenter, tandis que la demande des pays membres de l'OCDE stagnera (voir graphique 1). Le cadre de l'OCDE est donc un peu moins représentatif de l'ensemble des pays consommateurs de pétrole. Le cartel de l'OPEP, quant à lui, est confronté à une concurrence croissante de la part des producteurs de pétrole non membres de l'OPEP, qui revendiquent une part grandissante du marché pétrolier mondial (principalement les États-Unis, la Russie, la Norvège, la Chine, le Canada et le Brésil). La production des pays membres de l'OPEP ne représente plus qu'un peu moins de deux cinquièmes de l'offre mondiale de pétrole⁵ alors qu'elle représentait un peu plus de la moitié de la production mondiale en 1974⁶. Alors que la production de pétrole se diversifie en termes géographiques et qu'un nombre grandissant d'acteurs privés pénètrent un marché autrefois dominé par les entreprises publiques, les marchés mondiaux de l'énergie ont sensiblement changé et le risque de crises prolongées de l'approvisionnement pétrolier a diminué. Cela a incité l'AIE à mettre davantage l'accent sur le développement de ses compétences internes dans des domaines tels que les sources d'énergie alternatives, le plaidoyer au niveau mondial en faveur des politiques énergétiques, et la promotion du dialogue avec les pays et les organismes internationaux stratégiques dans le secteur de l'énergie.

Graphique 1 — Demande mondiale de pétrole (millions de barils par jour), 1985-2018



Source: Agence internationale de l'énergie ([Energy Supply Security 2014](#), Sécurité de l'approvisionnement énergétique 2014).

NB: Les chiffres 2014-2018 sont basés sur les prévisions de l'AIE.

⁴ Basé sur les chiffres 2014 tirés du [supplément statistique](#) du rapport 2015 de l'AIE sur le marché du pétrole.

⁵ *Ibid.*

⁶ Rapport de l'AIE sur la [sécurité de l'approvisionnement énergétique 2014](#).

1.2. Adhésion à l'AIE

Seuls les pays membres de l'OCDE peuvent adhérer à l'AIE. Cette condition, énoncée dans le PIE, cadre avec le statut de l'AIE, qui est un organisme autonome de l'OCDE. Les pays membres de l'OCDE sont tenus d'adopter une économie de marché, de faire respecter la démocratie, de protéger les droits de l'homme, et d'être régis par la primauté du droit⁷. Cependant, les pays de l'OCDE ne deviennent pas automatiquement membres de l'AIE. Pour ce faire, ils doivent satisfaire à plusieurs critères supplémentaires. Un pays candidat à l'adhésion à l'AIE doit prouver qu'il possède des réserves de pétrole brut et/ou de produits pétroliers équivalant à 90 jours d'importations nettes moyennes de pétrole. Ce stock peut être détenu par le gouvernement ou par le secteur privé, mais dans les deux cas, il doit être immédiatement accessible en cas d'activation des mécanismes de partage d'urgence de l'AIE (voir chapitre 5). Par ailleurs, la procédure d'activation de ces mécanismes d'urgence doit être inscrite dans la législation nationale, et les compagnies pétrolières basées dans chaque pays membre de l'AIE sont tenues de communiquer régulièrement des informations détaillées sur leurs réserves de pétrole. Enfin, les pays candidats à l'adhésion à l'AIE doivent mettre au point un programme crédible de restriction de la demande en vue de réduire la consommation nationale de pétrole de 10 % en cas d'intervention d'urgence.

Vingt-neuf pays sont membres de l'AIE. Vingt d'entre eux sont membres de l'Union européenne⁸ et trois autres sont situés dans la zone européenne de l'OCDE: Norvège, Suisse et Turquie. La Norvège est membre de l'AIE à titre exceptionnel, par les effets d'un accord d'association (voir encadré). Les autres pays membres de l'AIE sont les États-Unis, le Canada et le Japon (tous membres fondateurs), l'Australie, la Nouvelle-Zélande (membres depuis les années 1970), et la Corée du Sud (membre depuis 2002). Des huit pays qui ont rejoint les rangs de l'AIE depuis les années 1990, sept sont désormais membres de l'Union européenne (voir annexe pour la liste complète). Il peut paraître surprenant que la France n'ait rejoint l'AIE qu'en 1992, plusieurs années après la signature de l'accord relatif à un PIE. Le gouvernement français rechignait à adhérer à l'AIE en raison de la position apparemment dominante des États-Unis au sein de l'organisation. Il ne voulait pas non plus donner l'impression de s'opposer aux pays arabes de l'OPEP⁹. Cela dit, l'AIE a toujours eu son siège à Paris et c'est à Paris également que le PIE a été signé et que le secrétariat de l'OCDE est situé. Cinq pays membres de l'OCDE ne sont pas représentés auprès de l'AIE: la Slovénie, l'Islande, Israël, le Mexique et le Chili. Le Mexique et le Chili sont cependant en passe de négocier leur adhésion à l'AIE et ils pourraient devenir les premiers pays d'Amérique latine à rejoindre l'Agence. Les conditions d'adhésion à l'AIE empêchent certains pays non membres de l'OPEP, tels que la Chine et la Russie, qui sont devenus des acteurs majeurs sur les marchés mondiaux de l'énergie, de devenir membres de l'Agence.

⁷ Thijs Van de Graaf, «Obsolete or resurgent? The International Energy Agency in a changing global landscape», *Energy Policy*, 233-241, 2012.

⁸ Les huit membres de l'UE qui n'appartiennent pas à l'AIE sont la Slovénie, la Croatie, Chypre, Malte, l'Estonie, la Lettonie, la Roumanie et la Bulgarie. Parmi ceux-ci, seule la Slovénie est membre de l'OCDE.

⁹ Thijs Van de Graaf and Dries Lesage, «The International Energy Agency after 35 years: Reform needs and institutional adaptability», *Review of International Organizations* 4: 293-317, 2009.

Pays producteurs de pétrole dans l'AIE

Les pays producteurs de pétrole peuvent devenir membres de l'AIE, à condition qu'ils remplissent les conditions d'adhésion. La Norvège est membre de l'AIE depuis 1974 à la faveur d'un accord d'association, qui permet à son gouvernement de participer aux réunions du conseil de direction et d'exercer son droit de vote. La Norvège compte parmi les principaux pays exportateurs de pétrole. À ce titre, elle peut déroger à la règle des réserves d'urgence et elle assumerait un rôle différent de celui des autres pays membres de l'AIE en cas d'activation des mécanismes d'urgence (la Norvège serait une source alternative d'approvisionnement, plutôt qu'un pays dans le besoin). Le Royaume-Uni, quant à lui, a considérablement augmenté sa production de pétrole dans les années qui ont suivi son adhésion à l'AIE et a été, pendant un certain temps, exportateur net de pétrole. La production pétrolière du Royaume-Uni semble toutefois avoir atteint son pic en 1999. Depuis, les niveaux de production du pays ont connu un déclin constant, ce qui a fait monter ses besoins d'importations et en fait un importateur net de pétrole. Les États-Unis, qui dépendaient fortement des importations d'hydrocarbures dans les années 70, ont rejoint le cercle des principaux producteurs de gaz et de pétrole dans les années 2000, notamment grâce à l'exploitation des réserves nationales de gaz et de pétrole de schiste. Pourtant, vu les niveaux élevés de la consommation de pétrole aux États-Unis, le pays reste un consommateur net avec d'importants besoins d'importation. De tous les membres de l'AIE, le Canada et le Danemark sont (à part la Norvège) les seuls producteurs nets de pétrole. Ils sont donc actuellement exemptés des obligations de stockage de pétrole, qui découlent de l'accord relatif à un PIE.

1.3. Principaux objectifs de l'AIE

Les objectifs de l'AIE ont évolué et ont été redéfinis au fil du temps, mais ils restent globalement conformes à la mission fondamentale de l'AIE, telle que définie dans l'accord relatif à un PIE. Les principaux objectifs de l'AIE sont les suivants:

- entretenir et améliorer les mécanismes de réponse aux ruptures d'approvisionnement en pétrole,
- promouvoir des politiques énergétiques rationnelles au niveau mondial grâce à ses relations de coopération avec les pays non membres de l'OCDE, le secteur industriel, et les organisations internationales,
- gérer un système d'information permanent sur le marché international du pétrole,
- améliorer la structure de l'offre et de la demande d'énergie au niveau mondial en développant des sources alternatives d'énergie et en améliorant l'efficacité de l'utilisation de l'énergie,
- promouvoir la collaboration internationale en matière de technologie énergétique, et
- faciliter l'intégration des politiques environnementales et énergétiques.

Le PIE a toujours eu pour objectif de renforcer la coopération énergétique mondiale, au sens large du terme, et pas uniquement de mettre en place un mécanisme d'urgence visant à garantir les approvisionnements en pétrole dans les pays de l'OCDE (voir chapitre 5)¹⁰.

En 1993, la réunion ministérielle de l'AIE a adopté pour ses États membres une série «d'objectifs communs»¹¹, qui englobent les principaux domaines d'activité de l'AIE et qui

¹⁰ Robert O. Keohane, «The International Energy Agency: state influence and transgovernmental politics», *International Organization* 32 (4), 929-951, 1978.

¹¹ <https://www.iea.org/aboutus/whatwedo/sharedgoals/>

servent encore aujourd'hui de cadre commun. Les travaux de l'AIE s'articulent actuellement autour de quatre axes généraux:

- la sécurité énergétique (promouvoir la diversité, la flexibilité, l'efficacité),
- le développement énergétique (stabilité des approvisionnements énergétiques et promotion des marchés libres pour stimuler la croissance économique et lutter contre la précarité énergétique),
- la sensibilisation à l'environnement (en particulier, les actions destinées à lutter contre le changement climatique), et
- l'engagement au niveau mondial (collaboration avec des pays non membres, notamment les principaux pays producteurs et consommateurs, en vue de trouver des solutions énergétiques communes).

1.4. Politiques et publications

L'AIE est devenue une source majeure de conseils stratégiques sur les questions énergétiques et les politiques énergétiques nationales, et elle publie des statistiques énergétiques exhaustives qui couvrent à la fois les pays membres et les non membres de l'AIE. L'AIE possède une connaissance très fine des marchés mondiaux du pétrole, puisqu'ils sont au cœur de ses activités de suivi et de ses interventions d'urgence. Les compagnies pétrolières basées dans les pays membres de l'AIE sont légalement tenues de communiquer à l'AIE les données détaillées sur les stocks de pétrole, ce qui assure à l'AIE un niveau exceptionnel d'information. L'AIE a également développé une connaissance approfondie des marchés du charbon et du gaz naturel et, depuis 2009, elle a pour mandat de fournir un avis sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz¹². L'AIE publie chaque année des rapports à moyen terme sur les marchés du pétrole, du charbon et du gaz naturel. L'AIE a, par ailleurs, commencé à publier chaque année des études à moyen terme sur l'efficacité énergétique (depuis 2013) et sur les énergies renouvelables (depuis 2012). Le rapport annuel de l'AIE sur les perspectives énergétiques mondiales dresse un tableau complet de la situation, en prenant en considération l'interaction entre les différentes sources d'énergie, les mutations économiques, et les choix politiques. D'autres publications de l'AIE observent et évaluent les politiques énergétiques des pays membres ainsi que celles des pays stratégiques non membres de l'AIE (les récents rapports ont mis l'accent sur l'Inde et la Chine). Ces publications contiennent des données et des analyses détaillées, établissent des prévisions, et formulent des recommandations de mesures que les décideurs politiques devraient prendre.

2. Élaboration des politiques à l'AIE

2.1. Rôle du secrétariat

Les travaux de l'AIE sont coordonnés par un secrétariat multinational composé d'environ 240 personnes, qui proviennent en grande partie des pays membres de l'AIE. La plupart d'entre elles sont détachées auprès de l'AIE ou recrutées pour des contrats à durée déterminée dans le cadre de projets précis (voir chapitre 4). Le secrétariat est dirigé par un directeur exécutif, qui est nommé par le conseil de direction (voir chapitre 3.1) pour un mandat de quatre ans. L'actuel directeur exécutif, Fatih Birol, a été nommé en

¹² Agence internationale de l'énergie, «[Energy Supply Security](#)» (Sécurité de l'approvisionnement énergétique), 2014.

septembre 2015, alors qu'il travaillait pour l'AIE depuis 1995 et avait précédemment travaillé pour l'OPEP. Le directeur exécutif ne gère pas seulement l'organisation interne de l'AIE car, avec le temps, il a assuré la représentation publique de l'AIE, pilotant le processus de dialogue avec les pays membres et non membres, les organisations internationales et les parties prenantes. Cela étant dit, les priorités stratégiques, les programmes de travail et le budget du secrétariat de l'AIE sont établis par le conseil de direction.

2.2. Groupes permanents et autres organismes

Les principaux domaines d'action de l'AIE sont coordonnés par quatre groupes permanents, composés de fonctionnaires originaires des pays membres de l'AIE. Le groupe permanent sur les questions urgentes est chargé de gérer les interventions d'urgence sur les marchés pétroliers (voir le chapitre 5); il est secondé par le groupe permanent sur le marché pétrolier, qui assure un suivi continu des données. Le groupe permanent sur la coopération à long terme se concentre sur la sécurité énergétique collective, l'efficacité énergétique et la protection de l'environnement. Le groupe permanent pour le dialogue mondial sur l'énergie est chargé de gérer les relations avec les principaux pays qui ne sont pas membres de l'AIE, comme la Chine et l'Inde (voir chapitre 6)¹³.

Le comité pour la recherche et la technologie en matière d'énergie (CRTE) coordonne les travaux de développement des nouvelles technologies de l'AIE visant à répondre aux défis énergétiques. Le CRTE réunit trois groupes de travail (sur les technologies d'utilisation finale de l'énergie, sur les combustibles fossiles, et sur les technologies pour l'énergie renouvelable) et un comité de coordination sur la fusion nucléaire. Le CRTE supervise la publication phare de l'AIE, intitulée «Perspectives en matière de technologies énergétiques», ainsi qu'une série de feuilles de route sur les technologies énergétiques. L'AIE coordonne plusieurs programmes de collaboration technologique avec le concours d'experts indépendants de l'industrie, de gouvernements et du milieu universitaire.

L'AIE collabore étroitement avec le secteur de l'énergie. Dans le secteur du pétrole, leur collaboration est fortement institutionnalisée, en particulier depuis que les compagnies pétrolières doivent s'acquitter d'obligations de rapport et de suivi vis-à-vis de l'AIE. L'AIE entretient, par ailleurs, des liens privilégiés avec les acteurs économiques d'autres segments du secteur énergétique. Le Conseil des entreprises du secteur de l'énergie (Energy Business Council) est une réunion de haut niveau présidée par le directeur exécutif de l'AIE et composée de ministres de l'AIE et de chefs d'entreprise, qui se réunissent plusieurs fois par an pour examiner les principaux défis et les développements observés sur les marchés mondiaux de l'énergie. L'AIE dispose également de deux organes consultatifs, chargés respectivement du marché du charbon et du secteur des énergies renouvelables, ainsi que d'une plate-forme technologique qui facilite les engagements multilatéraux dans les formes d'énergie propre et sobres en carbone.

2.3. Prévision des tendances énergétiques

Dans ses rapports, l'AIE modélise généralement plusieurs scénarios concernant l'avenir des marchés de l'énergie et elle livre des prévisions relatives à l'offre et à la demande des différentes sources d'énergie. Les rapports de l'AIE sont, par conséquent, largement

¹³ Voir Robert O. Keohane, 1978, pour l'examen des fondements et des principaux objectifs des différents groupes permanents de l'AIE.

relayés par la presse financière et peuvent avoir un impact sur les marchés. L'AIE insiste sur le fait qu'il s'agit uniquement de modélisations et qu'elle ne prétend pas prédire l'avenir des marchés de l'énergie. Cependant, certains observateurs ont critiqué les rapports de l'AIE après que des modifications radicales eurent été apportées à leurs prévisions d'une année sur l'autre (par exemple, concernant l'avenir de l'approvisionnement en pétrole)¹⁴. Ils leur ont également reproché de minimiser l'importance des énergies renouvelables et de faire preuve d'un optimisme excessif en ce qui concerne l'avenir des combustibles fossiles¹⁵. Les pays membres de l'AIE ne jouent aucun rôle formel dans la ligne éditoriale des publications de l'AIE, mais des allégations d'ingérence nationale (en particulier de la part des États-Unis) ont été rapportées¹⁶. Quoi qu'il en soit, les tendances énergétiques sont difficilement prévisibles et intimement liées aux choix politiques stratégiques et à leurs revirements, ainsi qu'aux mutations plus générales de l'économie mondiale. Les récents rapports de l'AIE mettent plus l'accent sur l'impact des énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, et les actions destinées à lutter contre le changement climatique sur les marchés mondiaux de l'énergie. Ces questions sont amplement abordées dans le cadre du dialogue énergétique mondial entre l'AIE et les principaux pays producteurs ou consommateurs non membres de l'AIE et constituent quelques-uns des domaines de collaboration prioritaires avec l'UE (voir le chapitre 6).

3. Prise de décision à l'AIE

3.1. Conseil de direction et réunion ministérielle de l'AIE

Le **conseil de direction** est le principal organe de décision de l'AIE. Il est composé des ministres de l'énergie de chaque État membre ou de leurs hauts représentants. Le Conseil tient trois à quatre réunions par an, auxquelles participent de hauts fonctionnaires (Directeur général ou équivalent), qui débattent de l'évolution mondiale du secteur de l'énergie ainsi que des travaux en cours et à venir de l'Agence. Le conseil de direction nomme aussi le directeur exécutif. Les résultats des réunions du conseil de direction sont les Conclusions, qui lient l'ensemble des pays membres de l'AIE. La responsabilité finale des questions administratives de l'AIE, notamment le programme de travail bisannuel et le budget annuel, incombe au conseil de direction.

Tous les deux ans, les ministres des pays membres se réunissent à l'occasion de la **réunion ministérielle de l'AIE**, qui se distingue du conseil de direction et qui définit les grandes priorités stratégiques de l'AIE et de son secrétariat. Le secrétariat a la possibilité, lors de la réunion ministérielle, de développer des propositions concernant les programmes de travail existants ou futurs, dont il débat ensuite avec les pays membres au sein des groupes et comités permanents de l'AIE (voir chapitre 2). Bien que les ministres des pays membres de l'AIE se réunissent bien moins souvent que les fonctionnaires du conseil de direction (voir ci-dessus), la réunion ministérielle a

¹⁴ Pour l'examen des méthodes de prévision de la production pétrolière en compétition, voir Richard Miller «Future oil supply: The changing stance of the International Energy Agency», *Energy Policy* 39: 1569-74, 2011.

¹⁵ Des critiques concernant la prétendue partialité de l'AIE vis-à-vis des combustibles fossiles sont formulées dans le rapport 2009 de Global Witness sur les marchés pétroliers, «[Heads in the Sand](#)». Dans un [document](#) récent, Energy Watch Group critique sévèrement les méthodes utilisées par l'AIE ainsi que les conclusions auxquelles elles lui permettent d'aboutir.

¹⁶ Van de Graaf, 2012.

néanmoins été en mesure d'imprimer une orientation stratégique à l'organisation et elle a, à l'occasion, redéfini les priorités du secrétariat¹⁷.

Au cours de la dernière réunion ministérielle de l'AIE, qui s'est tenue en novembre 2015, il a été décidé de moderniser l'action de l'AIE en s'appuyant sur trois piliers: renforcer les relations avec les économies émergentes, élargir la mission première de sécurité énergétique au-delà des marchés pétroliers, et devenir une plate-forme mondiale des technologies d'énergie propre. La réunion ministérielle de l'AIE a également approuvé les accords d'association avec la Chine, l'Indonésie et la Thaïlande (voir le chapitre 6.1)¹⁸.

3.2. Système de vote

Les décisions de l'AIE sont généralement prises par consensus entre les membres du conseil de direction. Les décisions du Conseil sont rarement soumises au vote et les pays membres qui ne soutiennent pas une politique quelconque ont tendance à s'abstenir plutôt qu'à voter contre celle-ci¹⁹. L'unanimité n'est cependant pas requise pour la plupart des décisions de l'AIE, et un système complexe de vote est exposé dans le PIE. En vertu de ce système, des pondérations de vote générales (3 par pays membre) sont associées à des pondérations supplémentaires, calculées sur la base des importations nettes de pétrole de chaque pays membre en 1973 (voir l'annexe pour une liste complète des pondérations de vote). Les décisions du conseil de direction peuvent, si nécessaire, être prises à la majorité, qui est définie dans le PIE comme égale à 60 % des pondérations de vote générales (c'est-à-dire 60 % des pays membres de l'AIE) et à 50 % des pondérations de vote combinées (c'est-à-dire les pondérations de vote générales plus les pondérations de vote basées sur les importations de pétrole). Certaines décisions importantes doivent être prises à l'unanimité: révisions fondamentales de l'accord relatif à un PIE, attribution de nouvelles tâches à l'AIE en tant qu'organisation, modification du nombre et de la répartition des pondérations de vote, et modification du barème des contributions financières. L'accord relatif à un PIE impose au conseil de direction d'obtenir la majorité qualifiée, avec un seuil très élevé, dès lors qu'il souhaite bloquer l'activation du programme de répartition d'urgence ou qu'il désire mettre fin à un programme d'urgence opérationnel (voir le chapitre 5)²⁰. L'équilibre géographique du poids électoral relatif des membres de l'AIE a progressivement évolué. Si les États-Unis demeurent le pays principal, représentant 25 % des pondérations de vote combinées, les récents élargissements de l'AIE ont eu pour conséquence que les États membres de l'UE représentent désormais la majorité (52 %) des pondérations de vote combinées et presque trois quarts des pondérations générales.

3.3. Perspectives de réforme

Dans son ensemble, l'accord relatif à un PIE n'a jamais fait l'objet d'aucune révision majeure; la méthode de calcul des pondérations de vote des membres de l'AIE n'a donc jamais changé. Lorsque de nouveaux pays rejoignent l'AIE, leurs pondérations de vote sont toujours calculées sur la base de leurs importations nettes de pétrole en 1973. Du point de vue positif, cela pourrait permettre de penser que les structures et les

¹⁷ Van de Graaf, 2013.

¹⁸ [Communiqué de presse](#) de la réunion ministérielle de l'AIE des 17 et 18 novembre 2015.

¹⁹ Robert O. Keohane, 1978.

²⁰ En fonction du type d'action, la majorité qualifiée requise peut être égale à 75/84 des pondérations de vote générales (c'est-à-dire 89 % des pays membres de l'AIE) ou à 63/84 des pondérations de votes générales et à 60 % (de l'ensemble) des pondérations de vote combinées.

objectifs de l'AIE sont assez flexibles pour s'adapter à un contexte mondial transformé. Du point de vue opposé, les pondérations de vote des membres de l'AIE sont devenues manifestement anachroniques, mais les intérêts particuliers dissuadent toute velléité de changement. Si les pondérations de vote étaient actualisées pour refléter les niveaux *actuels* des importations nettes de pétrole, les États-Unis, le Canada et le Royaume-Uni verraient leur poids s'éroder au moment du vote, tandis que les grands vainqueurs de ce changement seraient la Corée du Sud, l'Espagne et les Pays-Bas²¹. Déterminer les pondérations de vote sur la base des importations de pétrole uniquement est obsolète en soi: plusieurs pays membres de l'AIE sont désormais des exportateurs de pétrole tandis que le gaz naturel et les sources d'énergie renouvelable représentent une part croissante des bouquets énergétiques nationaux. Les membres de l'AIE auraient toutes les peines à s'accorder sur un autre système de vote; cependant, l'absence de modification de ce système pourrait, à terme, décourager les pays émergents à économie de marché de rejoindre l'AIE. La pondération de vote de ces derniers serait relativement faible, car le système en place privilégie les pays déjà fortement développés en 1973 et pénalise les pays qui ont connu une croissance économique rapide ces dernières décennies uniquement²².

4. Finances et dotation en personnel de l'AIE

L'AIE est financée par les cotisations de ses 29 pays membres et par les recettes provenant de ses statistiques et de ses publications. En 2014, son budget annuel s'élevait à 26 612 200 EUR. Les cotisations régulières versées par les pays membres sont calculées selon une formule de l'OCDE qui tient compte de la taille de chaque économie. Les principaux contributeurs sont, par conséquent, les États-Unis et le Japon qui, ensemble, représentent environ la moitié des cotisations régulières²³. Les recettes provenant des publications et des statistiques représentent environ un quart du budget annuel. Avec l'accord du conseil de direction de l'AIE, les pays membres et d'autres parties prenantes du secteur de l'énergie peuvent également verser des cotisations volontaires en vue de soutenir les activités de l'AIE. En 2014, un peu plus de 30 % des dépenses de l'AIE ont été financés par des cotisations volontaires, dont la plupart provenaient de sources gouvernementales et privées. Les cotisations volontaires sont généralement destinées à des actions précises. Par exemple, les cotisations volontaires versées par le gouvernement britannique ont servi à renforcer le dialogue avec la Chine et les fonds supplémentaires décaissés par les pays du G8 ont permis à l'AIE d'encourager la réalisation d'études sur les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique²⁴. L'AIE reçoit également des contributions en nature, principalement sous la forme de personnel détaché par les administrations nationales ou des sociétés de services énergétiques basées dans les pays membres de l'AIE. Depuis sa création, le secrétariat de l'AIE a vu sa taille quadrupler, passant de 60 à 240 employés. Néanmoins, la plupart

²¹ Jeff Colgan, «[The International Energy Agency: challenges for the 21st century](#)», Global Public Policy Institute, document d'orientation séries n° 6/2009.

²² En 2009, Van de Graaf et Lesage font remarquer que ce problème est apparu lorsque la Corée du Sud a rejoint l'AIE en 2002. La consommation de pétrole de la Corée du Sud en 1973 ne reflétait pas son poids économique ni sa croissance rapide. Bien que la Corée du Sud ait été autorisée à soulever la question des pondérations de vote lors de futures réunions de l'AIE, au moment de son adhésion aucun accord n'a été conclu concernant l'actualisation des pondérations de vote.

²³ Van de Graaf et Lesage, 2009.

²⁴ *Ibid.*

des employés de l'AIE sont recrutés sur la base d'un contrat à durée déterminée (ou sont détachés par les pays membres), un choix délibéré de la part des fondateurs de l'AIE en vue d'assurer l'alternance des compétences entre l'AIE et les administrations de ses pays membres²⁵. Entre 1995 et 2004, l'AIE a dû affronter des contraintes financières particulières, son budget ayant été gelé en termes nominaux²⁶, ce qui a poussé l'Agence à trouver des financements supplémentaires et à augmenter les recettes provenant de ses publications et statistiques. En 2015, la réunion ministérielle de l'AIE a invité le secrétariat et les pays membres à analyser les différents moyens d'assurer la santé financière à plus long terme de l'AIE et à soumettre un rapport sur le sujet au conseil de direction en 2016.

5. Plans d'urgence de l'AIE

5.1. Programme de répartition d'urgence

Le programme de répartition d'urgence constitue l'essentiel de l'accord relatif à un PIE, ce qui est assez naturel compte tenu des vives inquiétudes qui pesaient sur l'approvisionnement en pétrole lors de la signature de l'accord en 1974. Le programme de répartition d'urgence peut être déclenché lorsque l'AIE dans son ensemble, ou l'un de ses pays membres, subit une réduction de son approvisionnement en pétrole d'au moins 7 %. Les pays membres de l'AIE qui connaissent une réduction drastique de leur approvisionnement se voient attribuer un «droit d'allocation», au titre duquel d'autres pays du groupe mieux approvisionnés en pétrole leur donnent une partie de leurs ressources disponibles. Ces derniers ont, quant à eux, une «obligation d'allocation», qui leur impose de mettre leurs excédents à la disposition des pays qui en ont le plus besoin. Dans l'hypothèse où l'ensemble des pays membres de l'AIE subirait une réduction de son approvisionnement de 7 %, chaque pays devrait adopter des mesures afin de réduire sa consommation de pétrole d'au moins 7 %. Si les pays membres de l'AIE dans leur ensemble enregistraient une baisse de leur approvisionnement de plus de 12 %, chaque pays membre devrait réduire sa consommation d'au moins 10 %²⁷. De cette manière, le programme de répartition d'urgence agit à la fois sur l'offre et la demande de pétrole dans les pays membres de l'AIE, ce qui permet de rééquilibrer les marchés mondiaux.

La décision d'activer le programme de répartition d'urgence revient, en définitive, au secrétariat de l'AIE, ainsi que la manière dont il convient de mettre en œuvre celui-ci. Cette décision peut être invalidée par le conseil de direction uniquement, qui doit se prononcer à la majorité qualifiée. Ce seuil très élevé²⁸ empêche le principal pays membre (les États-Unis) ou un bloc économique (l'UE) d'opposer son veto à l'activation du programme de répartition d'urgence. En principe, le secrétariat de l'AIE fait preuve d'une absolue discrétion vis-à-vis des pays membres en ce qui concerne l'activation du programme de répartition d'urgence. En pratique, le programme de répartition d'urgence n'a jamais été activé²⁹. Des crises d'approvisionnement en pétrole ont bel et

²⁵ Keohane, 1978.

²⁶ Van de Graaf, 2013.

²⁷ Scott, 1977.

²⁸ Voir la note de bas de page 21.

²⁹ Van de Graaf, 2012.

bien eu lieu³⁰, mais elles ont été désamorçées par d'autres moyens. La révolution iranienne (1978-1979) a déclenché la crise d'approvisionnement pétrolier la plus grave, qui s'est encore exacerbée à partir du début de la guerre Iran-Iraq (1980-1981). Ces événements ont eu de lourdes répercussions sur les approvisionnements en pétrole et ont conduit la Suède et la Turquie à solliciter l'aide de l'AIE (respectivement en 1979 et 1980). Bien que, dans les deux cas, les conditions d'activation du programme de répartition d'urgence fussent manifestement réunies, celui-ci n'a pas été déclenché. Des mesures de limitation de la demande et la coordination des activités de l'AIE, de ses pays membres et des compagnies pétrolières ont permis de gérer la situation avec plus ou moins de succès³¹.

La réaction mitigée de l'AIE face aux crises pétrolières de 1979-1981 a conduit l'AIE et ses membres à s'interroger sur l'utilité de son programme d'urgence. Celui-ci impose des seuils d'intervention très élevés (7 % de réduction de l'approvisionnement en pétrole) et, même lorsque les seuils sont atteints, le programme n'est pas automatiquement activé, le temps de réaction est potentiellement long et les décisions peuvent toujours être invalidées par le conseil de direction³². Une réduction de l'approvisionnement en pétrole des pays de l'AIE inférieure à 7 % n'entraînerait pas l'activation du programme d'urgence, alors qu'elle pourrait porter considérablement préjudice aux économies de certains pays membres de l'AIE. L'AIE s'est donc employée à développer des mécanismes plus flexibles pour faire face aux risques de réduction de l'approvisionnement.

5.2. Mesures coordonnées en cas d'urgence

En juillet 1984, le conseil de direction de l'AIE a approuvé l'utilisation des réserves stratégiques de pétrole, ce qui a permis à l'AIE d'intervenir de manière plus flexible pour garantir les approvisionnements en pétrole³³. Un mécanisme intitulé «mesures coordonnées en cas d'urgence» (MCCU) a été établi; il constitue le principal canal par lequel l'AIE contrebalance les risques élevés de perturbation de l'approvisionnement en pétrole³⁴. Le MCCU n'est pas mentionné dans le PIE et son activation doit être approuvée à l'unanimité des membres du conseil de direction (bien que les abstentions soient autorisées). Le MCCU permet aux pays membres de l'AIE de réagir à une crise pétrolière de façon différenciée, car il n'oblige pas tous les pays membres à puiser dans leurs réserves stratégiques (ou à parts égales). Le MCCU a été activé à trois reprises: à la veille de la première guerre du Golfe (1991), après que l'ouragan Katrina eut interrompu la production de pétrole aux États-Unis (2005), et en réponse aux risques de perturbation de l'approvisionnement résultant de la guerre civile en Libye (2011). La décision prise en

³⁰ Selon la publication de l'AIE intitulée «[IEA response system for oil supply emergencies 2012](#)» (Programme d'urgence de l'AIE en cas de crise d'approvisionnement pétrolier 2012), la révolution iranienne (novembre 1978-avril 1979) a déclenché la plus grande crise d'approvisionnement pétrolier au niveau mondial, entraînant un manque à produire brut de 5,6 millions de barils par jour (Mbj). Ces chiffres sont à comparer au manque à produire de 4,3 Mbj lors du conflit israélo-arabe de 1973-1974 et de l'embargo pétrolier qui a été décidé ensuite, de 4,3 Mbj lors de l'invasion du Koweït par l'Iraq et de 4,1 Mbj après le commencement de la guerre Iran-Iraq (1980-1981).

³¹ Glen Toner «The International Energy Agency and the development of the Stocks Decision», *Energy Policy*, février 1987, pp.40-58.

³² Mason Woolrich et Melvin A. Conant, «The International Energy Agency: An interpretation and assessment», *American Journal of International Law*, volume 71, 199-223, 1977.

³³ Toner, 1987.

³⁴ La publication intitulée «[IEA response system for oil supply emergencies 2012](#)» (Programme d'urgence de l'AIE en cas de crise d'approvisionnement pétrolier 2012) explique le fonctionnement du MCCU.

juin 2011 concernant la Libye est la plus controversée, l'AIE ayant été accusée de manipuler les marchés. La guerre civile en Libye détruisant la production de pétrole du pays et contribuant à la montée en flèche des cours du pétrole, l'AIE a annoncé la libération coordonnée de 60 millions de barils de pétrole sur les marchés mondiaux. Comme Thijs Van de Graaf l'a souligné:

pour la première fois, l'AIE n'a pas libéré des stocks de pétrole en réponse à une soudaine pénurie d'approvisionnement, mais de manière préventive, pour anticiper une pénurie escomptée³⁵.

L'AIE soutient qu'elle souhaitait stabiliser le marché pétrolier et non manipuler les cours du pétrole³⁶; certains éléments légitiment ce point de vue. Le MCCU n'a pas été activé en réponse directe aux cours élevés du pétrole, mais plutôt en prévision d'une pénurie de l'approvisionnement. Les interventions visaient à remplacer le type de pétrole produit en Libye plutôt qu'à tenter d'augmenter l'offre de tous les types de pétrole sur le marché, qui a été laissé libre d'accepter ou de refuser les réserves disponibles libérées au titre du MCCU³⁷. Par ailleurs, l'AIE n'a pas activé le MCCU chaque fois qu'un risque majeur de pénurie s'est présenté. Au début de l'année 2003, le marché pétrolier s'est tendu sous l'effet d'un ensemble de facteurs et les prix se sont envolés. Après s'être concertée avec l'OPEP, l'AIE a décidé de ne pas activer le MCCU, laissant plutôt à la hausse des niveaux de production le soin de stabiliser le marché. L'absence de mécanismes contraignants constitue l'un des points faibles du MCCU. Après le passage de l'ouragan Katrina, quelques pays membres de l'AIE n'ont pas respecté leurs obligations relatives à la restriction de la demande, mais aucune sanction n'a été envisagée³⁸.

6. Relations avec les partenaires stratégiques et les instances internationales

6.1. Partenariats stratégiques

La concertation à l'échelle mondiale avec les pays non membres de l'AIE et les organisations internationales a toujours constitué une activité centrale de l'AIE, qui lui a imprimé un nouvel élan ces dix dernières années. Les contraintes qui pèsent sur les ressources et le personnel de l'AIE (voir le chapitre 4) ont poussé l'Agence à orienter sa politique d'ouverture vers les pays stratégiques et les organisations internationales spécialisées dans le domaine énergétique³⁹. L'AIE a signé des **accords de partenariat** avec le Brésil, l'Inde, l'Indonésie, le Maroc, la Chine, l'Afrique du Sud et la Thaïlande. Lors de la réunion ministérielle de 2015, l'AIE est allée plus loin et a conclu des **accords d'association** avec la Chine, l'Indonésie et la Thaïlande. Ces accords prévoient la participation de ces pays aux groupes et comités permanents de l'AIE, des actions communes visant à coordonner la sécurité des mesures d'approvisionnement, la participation aux réseaux technologiques et aux comités de l'AIE, et le détachement de personnels auprès du secrétariat de l'AIE par des pays associés. Certains pays membres de l'AIE, en particulier les États-Unis, souhaitent que certains pays stratégiques dans le

³⁵ Van de Graaf, 2012.

³⁶ Agence internationale de l'énergie «[Energy Supply Security](#)» (Sécurité de l'approvisionnement énergétique), 2014.

³⁷ Devin Glin, «[A look at the IEA 2011 release of strategic oil reserves](#)», IFRI, 2011.

³⁸ Van de Graaf et Lesage, 2009.

³⁹ *Ibid.*

secteur de l'énergie, notamment la Chine et l'Inde (pas la Russie), puissent devenir membres à part entière de l'AIE⁴⁰. Ceci nécessiterait cependant une révision en profondeur du PIE, puisque ces pays ne sont pas membres de l'OCDE. D'autres pays membres de l'AIE s'inquiètent d'une perte d'homogénéité de l'AIE et d'un étiolement de son alignement sur les intérêts et les valeurs de l'OCDE, notamment la démocratie libérale et l'économie de marché. Il est, par ailleurs, difficile de déterminer clairement ce que les grands pays en développement gagneraient à adhérer à l'AIE. À moins de modifier radicalement le système de vote, ces pays ne pourraient influencer les décisions de l'AIE que de manière limitée (voir le chapitre 3). Les importateurs nets d'énergie peuvent bénéficier indirectement des mesures d'urgence mises en place par l'AIE, puisque celles-ci font monter l'offre pétrolière sur les marchés mondiaux, tendant ainsi à faire baisser les prix. Même en l'absence de perspective d'adhésion à part entière à l'AIE, la Chine et l'Inde constituent des réserves d'urgence et coordonnent la sécurité de leurs mesures d'approvisionnement avec l'AIE. La Chine a, quant à elle, récemment signé un accord d'association avec l'AIE en vue d'instaurer une coopération plus étroite avec l'Agence.

6.2. Agences et organisations internationales

Le secrétariat de l'AIE appuie régulièrement les travaux des réunions du G8 et du G20 sur les questions climatiques et énergétiques. À l'occasion du sommet du G8 qui s'est tenu à Gleneagles en 2005, l'AIE a été chargée d'établir des feuilles de route visant à placer les systèmes énergétiques sur la voie de la durabilité en améliorant l'efficacité énergétique grâce aux nouvelles technologies. L'AIE s'est également vu accorder des fonds supplémentaires et elle a rédigé un rapport exhaustif intitulé «Towards a Sustainable Energy Future» (Vers un avenir énergétique durable), qu'elle a déposé lors du sommet du G8 de 2008 sur l'île de Hokkaido au Japon et qui a été suivi de rapports plus ciblés sur l'efficacité énergétique (sommet du G8 à L'Aquila en 2009), le piégeage et le stockage du dioxyde de carbone (sommet du G8 à Muskoka en 2010). L'AIE a largement alimenté la réflexion sur la politique énergétique lors des réunions du G20⁴¹ et elle a collaboré de manière capitale à la toute première réunion des ministres de l'énergie du G20, organisée en novembre 2015⁴². Certains observateurs font valoir que la tribune du G20 est mieux adaptée à la conduite du dialogue énergétique que celle du G8: le G20 rassemble des pays développés et en développement qui jouent un rôle stratégique dans le secteur énergétique⁴³, tandis que le G8 se compose exclusivement de pays développés déjà membres de l'AIE (à l'exception de la Russie)⁴⁴.

Avec la création de l'Agence internationale pour les énergies renouvelables (IRENA) en 2009, l'AIE s'est retrouvée face à un concurrent potentiel. L'IRENA a été encouragée par certains États membres de l'UE (en particulier l'Allemagne, le Danemark et l'Espagne) qui critiquaient la tendance de l'AIE à mettre l'accent sur les combustibles fossiles et à minimiser le potentiel des énergies renouvelables. En pratique, l'IRENA collabore étroitement avec l'AIE et, en 2012, les deux Agences ont signé un accord de partenariat

⁴⁰ Neil Hirst et Antony Froggatt, «[The reform of global energy governance](#)», Grantham Institute for Climate Change, document de réflexion n° 3, Imperial College London, 2012.

⁴¹ [Contribution de l'AIE au G20](#), 2009-2015.

⁴² [Contributions de l'AIE à la réunion des ministres de l'énergie du G20](#), 2015.

⁴³ Hirst et Froggatt, 2012.

⁴⁴ La participation de la Russie au G8 est suspendue depuis mars 2014, en raison de son invasion de la Crimée.

officiel comprenant t la gestion d'une base de données commune sur les politiques relatives aux énergies renouvelables⁴⁵. Cette coopération fructueuse a été favorisée par une certaine convergence de leurs approches en matière d'énergies renouvelables. L'AIE considère désormais les sources d'énergie renouvelable comme une part incontournable et en forte croissance du bouquet énergétique et elle est moins optimiste en ce qui concerne l'avenir des combustibles fossiles. D'après de récents rapports de l'AIE, les perspectives du charbon à l'échelle mondiale seraient limitées, compte tenu de la décarbonisation et des efforts de réduction de la pollution, qui peuvent aussi avoir un impact sur la consommation de pétrole. Cette dernière est vulnérable aux fluctuations importantes des prix, qui sont susceptibles de freiner les investissements à la longue. L'AIE se montre plus optimiste concernant les perspectives du gaz naturel, un combustible fossile tout aussi fiable, mais beaucoup plus propre que le charbon ou le pétrole. Par ailleurs, l'offre accrue de GNL rend son approvisionnement plus flexible que par le passé. L'AIE prône désormais des réductions ambitieuses des émissions de gaz à effet de serre (GES) en vue de lutter contre le changement climatique; elle apporte son soutien au secrétariat de la CCNUCC s'agissant de dresser des inventaires fiables des émissions de GES et d'évaluer les mesures nationales de politique climatique, et elle lui fournit d'autres formes d'assistance technique⁴⁶.

Dans les premières années, quand les relations entre les pays de l'AIE et de l'OPEP étaient généralement tendues, l'objectif premier du PIE, renforcer la coopération entre les pays consommateurs de pétrole et les principaux pays producteurs, était incertain et controversé (voire secret)⁴⁷. Le dialogue a fini par porter ses fruits et a conduit à la création, en 2011, d'un organisme chargé de consolider les relations entre les pays producteurs et les pays consommateurs de pétrole (mais également entre les pays producteurs membres et non membres de l'OPEP), le Forum international sur l'énergie (FIE). L'AIE et le FIE coopèrent étroitement. L'AIE a appuyé la mise en œuvre de l'initiative JODI (Joint Organisations Data Initiative), qui est administrée par le FIE et dont elle fournit une grande partie des données⁴⁸.

Dans la pratique, les organisations internationales de l'énergie disposant d'un mandat restreint et spécialisé comme l'IRENA et le FIE ont eu tendance à compléter l'AIE, seul organisme international couvrant toutes les dimensions de la politique énergétique. Ainsi que le soulignent Harald Heubaum et Frank Biermann,

Aucune autre organisation, dans l'architecture mondiale actuelle de la gouvernance énergétique, ne peut prétendre couvrir un spectre aussi large de questions pertinentes (des marchés du pétrole et du gaz à l'efficacité énergétique, en passant par les énergies renouvelables, les émissions de GES et la politique climatique) avec autant d'autorité et une distribution aussi large que l'AIE⁴⁹.

6.3. Relations avec l'Union européenne

L'Union européenne est un partenaire naturel de l'AIE: leur composition est en partie identique et elles partagent des préoccupations communes concernant l'énergie et le changement climatique. La Commission européenne participe aux travaux de l'AIE

⁴⁵ <http://www.iea.org/policiesandmeasures/renewableenergy/>

⁴⁶ Harald Heubaum et Frank Biermann, «Integrating global energy and climate governance: The changing role of the International Energy Agency», *Energy Policy*, 87: 229-239, 2015.

⁴⁷ Woolrich et Conant, 1977.

⁴⁸ <https://www.jodidata.org/>

⁴⁹ Heubaum et Biermann, 2005, p. 235.

depuis 1974⁵⁰. La plupart des États membres de l'UE ont adhéré à l'OCDE et à l'AIE. La directive européenne de 2009 sur les stocks de pétrole (2009/119/CE) impose aux États membres de l'UE des exigences très semblables en ce qui concerne les réserves pétrolières⁵¹.

Une résolution du Parlement européen, adoptée le 12 juin 2012, appelle la Commission à renforcer sa coopération avec l'AIE, suggère que tous les autres États membres de l'UE adhèrent à l'AIE, et souligne le rôle important que l'AIE joue dans la surveillance des marchés de l'énergie, grâce aux informations et aux données essentielles à la planification énergétique que cette institution fournit⁵².

L'AIE dresse régulièrement le bilan des politiques énergétiques des États membres de l'UE, dans le cadre de son processus d'étalonnage des performances nationales. En 2008 et 2014, l'AIE a également passé en revue la politique énergétique de l'Union européenne dans son ensemble. La Commission et le Parlement ont été étroitement associés à l'élaboration du rapport 2014 sur l'UE, qui recommande à l'UE de mettre pleinement en œuvre le marché intérieur de l'énergie et de doter le cadre d'action en matière de climat et d'énergie à l'horizon 2030 de structures juridiques, afin de poser les jalons qui mèneront à une économie sobre en carbone d'ici à 2050. L'AIE recommande, par ailleurs, de renforcer la coopération à l'échelle européenne en matière d'énergie nucléaire, en particulier en ce qui concerne la sécurité des installations nucléaires et l'élimination des déchets radioactifs, et de financer suffisamment la recherche en matière énergétique⁵³.

Lors d'une réunion de haut niveau organisée en septembre 2015, Fatih Birol et Miguel Arias Cañete, le commissaire européen chargé de l'action pour le climat et de l'énergie, ont jeté les bases d'une coopération renforcée entre l'AIE et l'UE, notamment en ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel. Depuis, des experts de l'AIE conseillent la Commission européenne sur la manière d'élaborer la nouvelle stratégie européenne en matière d'emmagasinement du gaz et de gaz naturel liquéfié (GNL)⁵⁴. En février 2016, l'AIE a, par ailleurs, publié un rapport assorti de recommandations à l'intention de l'UE, qui porte sur la réorganisation du marché de l'électricité⁵⁵, une mesure clé au titre de la stratégie de l'Union de l'énergie. Sur un plan plus technique, la Commission européenne participe, avec d'autres institutions de l'UE et avec l'AIE, à 20 accords d'exécution portant sur divers aspects de la coopération technologique internationale dans le secteur de l'énergie⁵⁶. Ces accords d'exécution permettent aux pays membres et non membres de l'AIE de mutualiser des ressources et

⁵⁰ La possibilité que les institutions européennes soient représentées au conseil de direction de l'AIE est envisagée dans la décision du Conseil de 1974, annexée à l'accord relatif à un PIE. Voir Scott, 1977.

⁵¹ Pour quelques États membres, les règles de l'UE sont plus exigeantes que celles de l'AIE. La directive du Conseil de 2009 impose aux États membres de l'UE d'assurer le maintien d'un niveau total de stocks pétroliers équivalant au moins à *la plus grande des quantités* représentées soit par 90 jours d'importations journalières moyennes nettes, soit par 61 jours de consommation intérieure journalière moyenne. Cette dernière condition peut s'avérer plus contraignante, en particulier pour les exportateurs nets de pétrole (par exemple, le Danemark).

⁵² Résolution du Parlement européen du 12 juin 2012, «[S'investir dans la coopération avec des partenaires au-delà de nos frontières en matière de politique énergétique](#)».

⁵³ http://www.iea.org/publications/freepublications/publication/EuropeanUnion_2014.pdf

⁵⁴ [Communiqué de presse](#) de la réunion, AIE, 22 septembre 2015.

⁵⁵ <https://ec.europa.eu/energy/en/news/iea-publishes-report-european-electricity-market-design>

⁵⁶ http://www.iea.org/media/aboutus/4_ieahistory.pdf

d'encourager la recherche sur les technologies énergétiques particulièrement prometteuses, et de promouvoir leur développement⁵⁷.

7. Principales références

[Accord relatif à un programme international de l'énergie](#) (version révisée, mai 2014).

Colgan, Jeff, «[The International Energy Agency: Challenges for the 21st Century](#)», Global Public Policy Institute, document d'orientation séries n° 6, 2009.

Glick, Devin, «[A look at the IEA 2011 Release of Strategic Oil Reserves](#)», IFRI, 2011.

Heubaum, Harald et Frank Biermann, «Integrating global energy and climate governance: The changing role of the International Energy Agency», *Energy Policy*, 87: 229-239, 2015.

Hirst, Neil et Antony Froggatt, «[The Reform of Global Energy Governance](#)», Grantham Institute for Climate Change, document de réflexion n 3, Imperial College London, 2012.

Agence internationale de l'énergie, «[IEA Response System for Oil Supply Emergencies](#)» (Programme d'urgence de l'AIE en cas de crise d'approvisionnement pétrolier), 2012.

Agence internationale de l'énergie, «[Energy Policies of IEA countries: European Union](#)» (Politiques énergétiques des pays de l'AIE: Union européenne), 2014.

Agence internationale de l'énergie, «[Energy Supply Security](#)» (Sécurité de l'approvisionnement énergétique), 2014.

Keohane, Robert O., «The International Energy Agency: state influence and transgovernmental politics», *International Organization* 32 (4), 929-951, 1978.

Miller, Richard G., «Future Oil Supply: The changing stance of the International Energy Agency», *Energy Policy* 39: 1569-1574, 2011.

Scott, Richard F., «Innovation in International Organization: The International Energy Agency», *Hastings International and Comparative Law Review*, pp. 1-56, 1977.

Scott, Richard F., «[The History of the International Energy Agency 1974-1994](#) and 1994-2004», 4 tomes en ligne, OCDE/AIE, 1994.

Toner, Glen, «The International Energy Agency and the development of the Stocks Decision», *Energy Policy*, février 1987, pp. 40-58.

Van de Graaf, Thijs et Dries Lesage, «The International Energy Agency after 35 years: Reform needs and institutional adaptability», *Review of International Organizations* 4: 293-317, 2009.

Van de Graaf, Thijs, «Obsolete or resurgent? The International Energy Agency in a changing global landscape», *Energy Policy*, 233-241, 2012.

Van de Graaf, Thijs, «The politics and institutions of global energy governance», Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2013.

Woolrich, Mason et Melvin A. Conant, «The International Energy Agency: An interpretation and assessment», *American Journal of International Law*, volume 71, 199-223, 1977.

⁵⁷ Van de Graaf et Lesage, 2009.

8. Annexe

Votes des pays membres représentés au conseil de direction de l'AIE

Pays	Pondérations de vote générales	Pondérations de vote basées sur les importations de pétrole	Pondérations de vote combinées	Proportion du nombre total des votes	A adhéré à l'AIE en
Australie	3	1	4	2 %	1979
Autriche	3	1	4	2 %	1974
Belgique	3	1	4	2 %	1974
Canada	3	4	7	4 %	1974
CZE	3	1	4	2 %	2001
Danemark	3	1	4	2 %	1974
Estonie	3	0	3	2 %	2014
Finlande	3	1	4	2 %	1992
France	3	6	9	5 %	1992
Allemagne	3	8	11	6 %	1974
Grèce	3	0	3	2 %	1976
Hongrie	3	0	3	2 %	1997
Irlande	3	0	3	2 %	1974
Italie	3	5	8	4 %	1974
Japon	3	14	17	9 %	1974
Corée	3	1	4	2 %	2002
Luxembourg	3	0	3	2 %	1974
Pays-Bas	3	1	4	2 %	1974
Nouvelle-Zélande	3	0	3	2 %	1977
Pologne	3	1	4	2 %	2008
Portugal	3	0	3	2 %	1981
SVK	3	0	3	2 %	2007
Espagne	3	2	5	3 %	1974
Suède	3	2	5	3 %	1974
Suisse	3	1	4	2 %	1974
Turquie	3	1	4	2 %	1974
Royaume-Uni	3	5	8	4 %	1974
États-Unis	3	43	46	25 %	1974
Totaux⁵⁸	84	100	184		

Source: [Programme international de l'énergie](#) (tel qu'amendé au 9 mai 2014)

⁵⁸ Ceci ne concerne pas la Norvège, qui participe à des domaines d'activité spécifiques de l'AIE à la faveur d'un accord d'association, et qui a le droit de vote. La Norvège détient 3 pondérations de vote générales, mais aucune pondération de vote basée sur ses importations de pétrole; en tant que principal pays exportateur de pétrole, la Norvège n'a besoin d'aucune importation nette de pétrole.

Cette publication examine les origines, les développements institutionnels, et les défis actuels de l'Agence internationale de l'énergie (AIE). L'AIE est un organe autonome de l'OCDE institué en 1974. L'AIE est devenue une source de conseils stratégiques et de données comparatives faisant autorité en matière de politiques énergétiques mondiales. Cette analyse porte sur les principaux objectifs et structures de l'AIE (y compris son système de financement), sur ses différents mécanismes d'intervention en cas d'urgence dans le secteur pétrolier, et sur le dialogue que l'AIE établit avec les pays stratégiques, les instances internationales, et l'Union européenne.

Publication du

Service de recherche pour les députés

Direction générale des services de recherche parlementaire, Parlement européen



PE 582.015
ISBN 978-92-823-8867-9
doi:10.2861/432691

Le contenu de ce document est de la seule responsabilité de l'auteur et les avis qui y sont exprimés ne reflètent pas nécessairement la position officielle du Parlement européen. Il est destiné aux Membres et au personnel du PE dans le cadre de leur travail parlementaire.