

ramses 2023

SOUS LA DIRECTION DE THIERRY DE MONTBRIAL ET DOMINIQUE DAVID

ifri



L'EUROPE DANS LA GUERRE

- L'EUROPE AU DÉFI
- LA GUERRE EST LÀ : ENJEUX, MOYENS
- ORDRES ET DÉSORDRES AFRICAINS

DUNOD

Sécurité énergétique et ambition climatique



<http://dunod.link/h8ovsgi>

Un double défi pour les Européens

La guerre en Ukraine rappelle aux Européens leur dépendance des livraisons russes de pétrole et de gaz. L'urgence est à la reconfiguration du système énergétique européen, cette dernière devant se combiner aux ambitions de la transition énergétique. Le plan *REPowerEU* de la Commission européenne vise à concilier les deux objectifs.

Lancé voici tout juste trois ans, le Pacte vert européen a survécu à la pandémie mais doit déjà faire face à une nouvelle grande crise : la guerre en Ukraine et ses conséquences sur la stabilité et le coût des approvisionnements énergétiques de l'Union européenne (UE).

Les législateurs européens se sont fixé comme cap d'atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050, et la Commission européenne (CE) a présenté en juillet 2021 un éventail de propositions législatives pour engager la transformation de l'ensemble des secteurs économiques et obtenir une baisse de - 55 % des émissions nettes de gaz à effet de serre (GES) à l'horizon 2030 par rapport au niveau de 1990. La copie doit pourtant déjà être revue : l'équation énergétique européenne n'est sensiblement plus la même depuis le 24 février 2022.

Avec l'invasion de l'Ukraine, les Européens ont soudainement pris conscience que leur forte dépendance vis-à-vis des énergies fossiles provenant de Russie les plaçait dans une situation de grande vulnérabilité. Conformément à l'engagement du Conseil européen, le système énergétique européen doit donc être reconfiguré dans l'urgence pour mettre fin aux importations russes « dès que possible », alors que ces dernières couvraient en 2020 36,5 % du pétrole, 41 % du gaz et 19,3 % du charbon consommés. Un nouvel impératif stratégique qui n'est pas sans incidence sur la trajectoire de décarbonation de l'UE.

L'espoir d'une sortie maîtrisée des énergies fossiles russes

En Europe, la transition énergétique est en réalité tout juste amorcée. La consommation d'énergie primaire est demeurée à un niveau stable par rapport à 1990, alors que le taux de couverture par les énergies fossiles passait de 83 % à 71 %.

L'UE est donc encore largement ancrée dans le vieux monde des énergies fossiles, et sa production domestique joue un rôle de plus en plus marginal, couvrant à peine en 2020 3 % de sa demande de pétrole, 12,6 % de sa demande de gaz et 42 % de sa demande de charbon. Ces progrès trop lents en matière de décarbonation et le renforcement de la dépendance extérieure n'ont fait qu'accroître l'importance de la Russie dans l'approvisionnement énergétique de l'UE.

Conscients de cette faiblesse structurelle, les Européens ont d'abord choisi de ne pas cibler directement les importations énergétiques dans leurs premiers trains de sanctions visant la Russie. Les perspectives d'investissement dans le secteur énergétique russe ont été mises à mal, mais la continuité des contrats a été préservée. Considérant qu'une rupture soudaine du partenariat énergétique avec la Russie serait excessivement dommageable pour ses propres intérêts, l'UE s'est engagée à réduire graduellement ses importations, sans échéance précise et sans contrainte juridique. Cette position s'est néanmoins révélée difficilement tenable face à l'indignation provoquée par les exactions des forces russes, et à l'amer constat de la hausse spectaculaire des revenus d'exportation de la Russie du fait de l'envolée des prix de l'énergie.

Une première brèche est alors ouverte avec la décision, début avril 2022, d'introduire un embargo sur les importations de charbon russe. Une mesure rendue effective sous 100 jours, avec à la clé une perte de revenus relativement faible pour la Russie puisque la facture annuelle est de l'ordre de 4 milliards d'euros. Dans le cadre du sixième train de sanctions de juin 2022, les Européens franchissent une marche supplémentaire avec la mise en place d'une interdiction d'importation de pétrole brut livré par la Russie par voie maritime d'ici fin 2022, et d'ici février 2023 pour les produits raffinés. Par ailleurs, l'Allemagne et la Pologne renoncent volontairement aux livraisons par l'oléoduc Druzhba, ce qui porte la réduction des importations à 90 %. Seules la Hongrie, la Slovaquie et la République tchèque pourront maintenir temporairement leurs importations par voie terrestre, faute d'alternatives à court terme.

L'enjeu financier est conséquent puisque les Européens ont versé à la Russie plus de 70 milliards d'euros pour leurs importations pétrolières de 2021. Néanmoins, cet embargo n'a qu'un effet très progressif sur les paiements à destination de la Russie. Par ailleurs, son efficacité dépend largement de la capacité des producteurs russes à réorienter leur offre vers d'autres acheteurs, et de la volonté des pays du Golfe d'augmenter leur production pour limiter la hausse des prix mondiaux du pétrole.

Reste la question de l'approvisionnement gazier – la plus difficile à traiter compte tenu de la rigidité des infrastructures de transport de gaz, et de l'impossibilité d'organiser à brève échéance une reconfiguration complète des flux. Un embargo sur le gaz russe n'est donc pas à l'ordre du jour, mais l'UE se prépare à une rupture majeure d'approvisionnement après les coupures décidées par le Kremlin contre certains États membres. Le déclin progressif des livraisons russes et la flambée des prix de marché ont eu pour première conséquence l'afflux de cargos de gaz naturel liquéfié (GNL) vers l'Europe, principalement en provenance des États-Unis et du Qatar. Ces livraisons permettent d'accélérer la campagne d'injection dans les stockages. Seconde conséquence : une destruction de demande dans le secteur industriel, un nombre croissant d'actifs étant à l'arrêt faute de pouvoir couvrir leurs coûts d'exploitation. Pour se préparer à un hiver 2022-2023 à haut risque,

les plans d'urgence nationaux sont activés, et la Commission organise le dialogue entre États membres afin que la solidarité européenne puisse être préservée en cas de bascule dans une logique de rationnement.

Le plan *REPowerEU* : transition et résilience

À la gestion de crise s'ajoute la nécessité de repenser le système énergétique européen sans la contribution du gaz russe, mais aussi sans perdre de vue les engagements climatiques de l'UE pour 2030. C'est toute l'ambition du plan *REPowerEU* proposé par la Commission le 18 mai 2022, qui s'articule autour de trois grands piliers : les économies d'énergie, le déploiement des solutions bas-carbone et la diversification des sources d'approvisionnement en gaz.

Avec de telles contraintes sur l'offre, le potentiel des économies d'énergie doit être pleinement mobilisé : c'est l'un des rares leviers qui puisse être actionné sans tarder et qui permette de réduire les factures et les émissions de GES. Pour la Commission, une baisse de 5 % des consommations de gaz et de pétrole pourrait être aisément obtenue grâce à des campagnes d'information et à un meilleur ciblage des dispositifs de compensation de la hausse des prix de l'énergie sur les consommateurs vulnérables. En parallèle, la Commission promeut une accélération des changements structurels, au travers de la massification des travaux de rénovation thermique.

Il s'agit ensuite de lever tous les obstacles au déploiement des technologies bas-carbone susceptibles de se substituer au gaz russe : biométhane, mais aussi pompes à chaleur, solaire photovoltaïque et éolien dans le secteur électrique ; ou encore production à grande échelle d'hydrogène issu de sources renouvelables pour le secteur industriel. Ces différents chantiers étaient déjà bien identifiés, mais la rentabilité des investissements s'améliore avec les prix actuels du gaz, si bien que la Commission juge désormais économiquement pertinent de rehausser l'objectif d'énergies renouvelables à 45 % de la consommation d'énergie finale en 2030, contre 40 % dans sa proposition initiale de juillet 2021.

La guerre en Ukraine peut donc jouer un rôle d'accélérateur pour la transition énergétique européenne, si elle conduit au déclenchement massif d'investissements verts, et si leur mise en œuvre est facilitée par une délivrance plus rapide des autorisations administratives. Pour autant, la Commission considère que le relâchement de la tension entre demande et offre de gaz doit aussi passer par un investissement de 10 milliards d'euros dans de nouvelles infrastructures pour accueillir des volumes plus significatifs de GNL et organiser leur acheminement à l'intérieur de l'UE. Dans l'idéal, les Européens voudraient faire de ces investissements un tremplin vers le commerce mondial d'hydrogène vert, mais ce scénario reste soumis à de nombreuses incertitudes techniques, économiques et géopolitiques.

Des moyens à la hauteur des nouvelles ambitions

Si les États membres suivent le plan *REPowerEU* à la lettre, alors la perte des approvisionnements gaziers russes ne devrait pas compromettre l'atteinte de leur objectif climatique pour 2030 : seule la trajectoire serait modifiée. Les émissions de GES pourraient se dégrader à brève échéance car la hausse des prix du gaz pousse à solliciter plus fortement les centrales à charbon pour la production d'électricité,

la fermeture de ces centrales risquant aussi d'être reportée au nom de la sécurité énergétique. En revanche, la hausse des investissements dans l'efficacité énergétique et les alternatives bas-carbone devraient porter leurs fruits d'ici quelques années, et faire baisser fortement les émissions annuelles.

REPowerEU apporte aussi une réponse structurelle à la hausse vertigineuse des factures d'énergies fossiles. Néanmoins, il faut avoir la capacité d'investir pour bénéficier, à terme, de ces économies de combustibles. Selon l'exécutif européen, le plan *REPowerEU* nécessite 210 milliards d'euros d'investissement supplémentaire d'ici 2027. Comme la pandémie de Covid-19 a déjà provoqué un fort accroissement de l'endettement public, et qu'un nouvel emprunt commun à l'échelle de l'UE n'a pas les faveurs des pays dits « frugaux », la solution envisagée à ce stade est d'utiliser les prêts non souscrits du plan de relance européen (*NextGenerationEU*) et de réorienter des fonds existants, principalement issus de la politique de cohésion et de la politique agricole commune (PAC). Ces transferts des ressources existantes se feront au détriment d'autres objectifs de politique publique, ce qui ne manquera pas de susciter certains blocages.

Enfin, cette accélération de la transition énergétique rend encore plus stratégique et urgente la maîtrise des chaînes de valeur des technologies bas-carbone. Avec les perturbations logistiques, la flambée du prix des matières premières minérales et le risque de fragmentation durable de l'économie mondiale, les objectifs de déploiement affichés par l'UE constituent un immense défi industriel. Pour éviter de créer de nouvelles dépendances, il faudrait stimuler l'investissement dans les filières clés comme le solaire, l'éolien, les batteries ou encore les électrolyseurs, mais aussi déployer une véritable stratégie de sécurisation de nos approvisionnements miniers. À nouveau, il est là question de rapidité d'action, de coordination européenne et de capacité de financement : trois critères essentiels pour la réussite du plan *REPowerEU*.

C. M.

Pour en savoir plus

- M.-A. Eyl-Mazzega et C. Mathieu (dir.), « Accélérer la transition énergétique en France. S'inspirer des bonnes pratiques de nos voisins européens », *Études de l'Ifri*, Ifri, mars 2022.
- R. Lavergne, « L'autonomie stratégique européenne en matière d'énergie : quelle ambition, quels moyens ? », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 3 juin 2022.
- C. Philibert, « Saving Energy in a Hurry: Reducing Dependence on Russian Hydrocarbons Requires Resolute Demand and Supply Sides Action », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 17 mars 2022.

