

11 juin 2008

CYCLE

**“ QUELLE PRÉSIDENTENCE FRANÇAISE
POUR QUELLE EUROPE ? ”**

*“Comment assurer l’indépendance
énergétique de l’Europe ?”*

Compte rendu du neuvième séminaire

**Fabrice Noilhan
Cristobal Burgos-Alonso
Susanne Nies**



**Programme
“Quelle présidence française
pour quelle Europe ?”**



L'Ifri est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux. L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale. Avec son antenne à Bruxelles (Ifri-Bruxelles), l'Ifri s'impose comme l'un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

Les opinions exprimées ici n'engagent que la responsabilité des auteurs.

Compte rendu rédigé par Solène Ripert et Olivier Louis

Ce programme reçoit le soutien du groupe international d'audit et de conseil
Mazars



ISBN : 978-2-86592-347-2

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15 - France
Tél. : 33 (0)1 40 61 60 00
Fax : 33 (0)1 40 61 60 60
Courriel : ifri@ifri.org

Ifri-Bruxelles

Rue Marie-Thérèse, 21
1000 - Bruxelles, Belgique
Tél. : 00 + (32) 2 238 51 10
Fax. : 00 + (32) 2 238 51 15
Courriel : info.bruxelles@ifri.org

Site Internet : www.ifri.org

COMPTE RENDU DU SÉMINAIRE « COMMENT ASSURER L'INDÉPENDANCE ENERGETIQUE DE L'EUROPE ? »

Fabrice Noilhan : Diplômé de l'École normale supérieure, option mathématique, ingénieur du corps des mines, M. Noilhan a rejoint la direction générale de l'énergie et des matières premières (DGEMP), du ministère de l'Écologie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire en 2005. Il est aujourd'hui chef du Bureau des approvisionnements internationaux en hydrocarbures de la France.

Cristobal Burgos-Alonso : Conseiller à la Commission européenne, direction générale de l'énergie et des transports, M. Burgos-Alonso a consacré la plus grande partie de son activité professionnelle, dans le secteur privé comme au sein de la Commission européenne, aux questions énergétiques.

Susanne Nies : Responsable d'Ifri Bruxelles et chercheuse au sein du programme énergie de l'Ifri, Susanne Nies a rejoint l'Ifri en 2007. Docteur en sciences politiques, ainsi que docteur en langues slaves et romanes de l'université de Bonn, diplômée de la London School of Economics, Mme Nies a publié de nombreux articles et participé par des communications remarquées à plusieurs colloques sur les questions énergétiques.

Ifri, 11 juin 2008

Exposé de Monsieur Cristobal Burgos-Alonso

M. Burgos-Alonso a présenté la position de la Commission et les propositions qu'elle prépare sur les moyens permettant de réduire la dépendance énergétique de l'Europe.

La prise de conscience de la dépendance énergétique de l'Europe

Elle remonte à plusieurs années, mais la vive augmentation des prix du pétrole et du gaz a donné à cette constatation une nouvelle acuité. En fait, l'indépendance énergétique de l'Europe n'est pas envisageable, il faut plutôt apprendre à gérer la dépendance énergétique et ses risques potentiels. En effet, aujourd'hui, 80 % de la consommation européenne est basée sur les énergies fossiles (pétrole, gaz et charbon) dont 50 % sont importés de pays non européens.

Si la politique actuelle est maintenue sans changement, ce taux de dépendance vis-à-vis des énergies fossiles importées passera à 70/80 %. La politique d'indépendance énergétique ne peut pas être dissociée de la politique européenne de lutte contre le changement climatique dont l'Europe veut assumer le leadership mondial. Toutes les politiques qui conduisent à la réduction des émissions de CO₂ réduisent également la dépendance énergétique de l'Europe. Ceci implique un changement du mixte énergétique de l'Europe (part du nucléaire et des énergies renouvelables), des innovations technologiques fortes dans plusieurs secteurs industriels consommateurs en énergie et la mise au point de technologies nouvelles comme la captation de carbone, la voiture électrique, etc. Toutes les politiques européennes doivent être mobilisées pour atteindre ces objectifs.

La proposition de la Commission : la diversification des ressources

Le dernier document de réflexion de la Commission sur ce sujet date de 2007. Il appelait à une sorte de nouvelle révolution industrielle, pour atteindre un nouveau mixte énergétique en Europe. 30 % de notre approvisionnement énergétique (ensemble gaz, charbon, pétrole) provient de Russie. Cette dépendance varie selon les sources d'énergie. S'agissant du pétrole, même si la Russie est un fournisseur important, il existe un approvisionnement diversifié, tandis que pour le gaz, le risque de dépendance est plus grand, car l'Europe dépend de la géographie des gazoducs. Pour notre approvisionnement en gaz, nous n'avons que peu de fournisseurs : La Russie, l'Algérie, la Norvège ainsi que les pays de l'OPEC.

L'objectif de la nouvelle proposition de la Commission est le passage nécessaire à une économie à basse quantité d'émission de carbone. Ceci implique trois actions :

- En premier lieu, une réduction d'émissions de CO₂ de 20 % d'ici 2020. À cet égard, la lutte contre le changement climatique et la recherche de la sécurité énergétique peuvent être intégrées dans un concept politique unique. La réduction de 20 % en CO₂ n'est qu'une étape intermédiaire, puisque l'objectif final serait d'atteindre une réduction de 50 % à 80 % d'ici 2050.
- En deuxième lieu le renforcement de l'efficacité énergétique d'au moins 20 % d'ici 2020.
- En troisième lieu Il faudra porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation d'ici à 2020.

La réalisation de cette politique suppose d'abord une action soutenue et durable, ce qui est le point le plus important, ensuite le bon fonctionnement du marché intérieur, enfin un approvisionnement sécurisé.

Le respect des compétences propres des États membres n'est pas remis en cause par cette proposition. Chaque État est responsable de son mixte énergétique, ainsi que de sa politique envers l'énergie nucléaire. Le traité de Lisbonne, s'il entre en vigueur, ne revient pas sur ce point. Mais même si les choix de la politique nucléaire restent une responsabilité politique nationale, la Commission considère que la politique de sécurité, de traitement des déchets et la recherche nucléaire doivent être coordonnées dans un cadre européen.

Le renforcement de l'intégration du marché intérieur européen et les mesures à prendre

Un marché intérieur vraiment intégré au niveau européen avec ses 500 millions de consommateurs renforcerait le poids de l'Europe dans le monde, alors que le marché mondial ne fonctionne pas de façon satisfaisante. Ceci faciliterait les mesures de sécurité recommandées par la Commission. Le Conseil des Ministres, qui s'est tenu le vendredi 6 juin 2008, est arrivé à un accord de principe sur les mesures législatives à prendre afin de compléter la libéralisation du marché de l'électricité et du gaz.

Cet accord comprend :

- Un système de séparation efficace des activités de production (ou d'importation) et des activités de transport et de distribution. L'indépendance du système de transport et de distribution par rapport à l'approvisionnement permet d'assurer l'égalité d'accès de tous les utilisateurs aux réseaux et donc une meilleure fluidité de l'offre et de la demande.
- Une incitation forte à un développement des investissements nécessaires dans le marché européen à l'avenir grâce à un marché unifié et concurrentiel.
- Une meilleure coopération entre les régulateurs nationaux, ce qui devrait conduire à la création d'une Agence européenne de régulation des investissements.

La dépendance envers les ressources extérieures

En ce qui concerne le pétrole et le gaz, l'Union européenne est dépendante de l'extérieur. De ce fait, il est important que l'Union européenne se dote de mesures de sécurités au cas où une crise d'approvisionnement surviendrait.

La Commission, dans ce contexte, propose une révision de la politique de stockage de pétrole. La politique de stockage de pétrole date des années 1973 lors de la première crise pétrolière et nécessite donc une actualisation. La Présidence française devra chercher à faire aboutir dans les prochains six mois ces nouvelles propositions de la Commission.

En ce qui concerne le gaz, un groupe chargé de la coordination des États membres a été créé. Ce dernier se réunit plusieurs fois par an à Bruxelles. Les pays membres échangent des informations sur le marché mondial et sur leurs propres mesures nationales afin d'être prêts à affronter une situation de crise mais il n'y a pas, comme pour le pétrole, une obligation contraignante d'avoir des stocks de gaz. La Commission poursuit ses études à ce sujet et sera en mesure vers la fin de l'année de faire de nouvelles propositions.

En matière d'électricité, il existe une directive européenne, portant sur ses perspectives de développement ainsi que sur la capacité de production maximale en matière d'électricité par chaque pays afin d'être mieux informé en cas de problème. Au sein de l'Union européenne, on peut également envisager un regroupement de pays autour de marchés régionaux mieux intégrés.

Les sources de diversifications et l'amélioration du partenariat Union européenne/Russie

Du fait de la dépendance énergétique de l'Europe, il est très difficile de séparer les volets externe et interne de la politique énergétique que doit mener l'Union européenne.

En ce qui concerne le volet externe, Il est important de maintenir une bonne relation avec la Russie, notre fournisseur le plus important. De ce point de vue, on peut se réjouir que le principe de la négociation d'un nouvel accord de partenariat ait été approuvé par le Conseil. Ce nouvel accord « stratégique » devra certes couvrir tous les secteurs mais l'énergie en sera un aspect très important.

Concernant le gaz, l'Union européenne doit continuer ses efforts pour diversifier son approvisionnement et les routes d'approvisionnement. La Norvège est un partenaire important, et ce pays fait partie, de fait, du marché intérieur européen, mais la dépendance de l'Union européenne envers la Russie et l'Algérie reste considérable. Nous devons continuer à faire des efforts pour diversifier nos sources d'approvisionnement. Depuis quelques années l'Union européenne cherche des projets alternatifs, par exemple dans la région Caspienne. Cette recherche n'a pas encore été fructueuse, mais doit être poursuivie. L'Afrique pourrait également devenir un fournisseur important d'énergie en particulier pour le gaz. Le dialogue énergétique doit aussi se poursuivre avec l'OPEC et avec les pays comme l'Ukraine par laquelle transitent 80 % de tout le gaz importé de la Russie. Ce sont des pays clefs pour maintenir la sécurité d'approvisionnement de l'Europe.

Un contexte global qui a changé

La situation du marché énergétique a changé. Le marché est maintenant un marché mondialisé, comprenant de nouveaux consommateurs majeurs comme la Chine et l'Inde. L'Union européenne s'efforce de promouvoir auprès d'eux ainsi qu'auprès d'autres pays les principes de sa propre politique énergétique : diversification, réduction de CO₂, développement des énergies renouvelables, ainsi que la recherche de l'efficacité énergétique. À ce propos, un accord en faveur de ce principe d'efficacité énergétique a été signé au Japon le 8 juin 2008, durant le sommet d'Aomori qui réunissait les pays du G8.

La Commission doit préparer, avant la fin de l'année, la seconde révision de la stratégie énergétique de l'Union européenne qui sera discutée lors du Conseil Européen du printemps 2009. Ce document portera, en particulier sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique. Cette révision porte sur plusieurs points.

- Premièrement, une mise à jour de cette stratégie en tenant compte des prix actuels s'impose. Il convient, par ailleurs, d'étudier les principaux scénarios envisageables et leur conséquence sur le bilan énergétique de l'Europe.
- Deuxièmement, une révision de la politique européenne des transports doit être menée à bien. Un nouveau mixte énergétique d'ici 2020 figure parmi d'autres mesures pour que cela se concrétise. Le fait d'avoir un réseau qui soit capable de fonctionner davantage en utilisant des énergies renouvelables est tout aussi important. Il est également question du financement des nouvelles technologies qui accompagneront ces réformes, la Commission a prévu de présenter cette révision en janvier 2009.

- Troisièmement, l'Union européenne devra agir de manière plus cohérente envers ses partenaires, Les 27 États membres doivent apprendre à parler d'une seule voix, car c'est le meilleur moyen de se faire entendre.

Conclusion

Pour réduire autant que faire se peut la dépendance énergétique, des scénarios de réponses aux risques éventuels doivent être mis en place. Force est de constater que l'Europe et le reste du monde sont interdépendants. L'Europe, par conséquent, doit gérer cette interdépendance de la meilleure manière possible. C'est pourquoi l'Union européenne s'est donnée pour objectif d'arriver à une économie à basse quantité d'émission de carbone, ce qui implique la promotion des énergies renouvelables, la recherche de l'efficacité énergétique, une réflexion approfondie sur les biocarburants et la recherche d'innovations technologiques.

Exposé de Monsieur Fabrice Noilhan

Les priorités de la Présidence française de l'Europe dans le domaine de la politique énergétique sont la réalisation d'un marché unifié de l'énergie, l'adoption du « paquet énergie/climat » dont les effets sur l'amélioration de la sécurité énergétique de l'Europe ne doivent pas être négligés et le renforcement du volet externe de la politique européenne de l'énergie.

L'illusion de l'indépendance énergétique de l'Europe

La demande en énergie de l'Europe est croissante, la production interne d'énergies fossiles est en baisse, et malgré les objectifs ambitieux que s'est donnés l'Union européenne, en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre, d'augmentation de l'efficacité énergétique et de production d'énergies renouvelables, cette dépendance ne disparaîtra pas. Jusqu'en 2020-2030, les énergies fossiles resteront la principale source d'énergie en Europe, puisqu'aucune alternative vraiment crédible n'est disponible, en particulier pour les transports qui sont une part très importante de notre consommation énergétique. La notion d'indépendance énergétique est donc assez illusoire jusqu'en 2020, voire 2030.

Serait-elle d'ailleurs souhaitable ? Comme l'a indiqué Claude Mandil dans son rapport sur l'indépendance énergétique de l'Europe, importer notre approvisionnement énergétique n'est pas une tare en soi et n'a pas empêché les économies européennes de prospérer. Une certaine forme de spécialisation des économies européennes, ou d'ailleurs non européennes, est pertinente. Si l'on veut produire de l'énergie à partir du soleil, il faut le faire là où il y a le plus de soleil, sur les rives du sud de la Méditerranée plutôt qu'au Nord de l'Europe. Le solaire sera certainement une technologie de l'avenir. Cette interdépendance énergétique peut donc avoir des effets positifs.

Il faut sortir de la logique d'affrontement entre les pays producteurs et les pays consommateurs

La tâche de l'Union européenne aujourd'hui est de convaincre les pays producteurs que ses politiques d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables et de baisse des émissions de gaz à effet de serre ne sont pas dirigées contre eux, ce qui n'est pas chose aisée dans la mesure où le premier effet de ces politiques est de faire baisser la consommation de l'énergie fossile en Europe. Cependant, il est facile de montrer que nous aurons besoin d'énergie fossile à l'avenir. En France, des scénarios énergétiques à l'horizon 2020-2030 ont été tracés, et ils révèlent une vive croissance de la consommation de gaz qui contribuera beaucoup plus qu'aujourd'hui à la production d'électricité. Toutes les politiques que l'UE met en place ne se traduiront donc pas par une réduction de la demande en hydrocarbures adressée aux pays producteurs. Nous devons convaincre les pays producteurs que la croissance de la demande et la difficulté croissante d'extraire les énergies fossiles du sous-sol imposent ces politiques, y compris dans l'intérêt des pays producteurs. Ces efforts devraient se conjuguer avec des investissements accrus pour l'accroissement de la production dans les pays producteurs (notamment dans la zone OPEP), afin de faire face de façon fluide à la croissance de la demande mondiale qui restera forte, non seulement à cause de la demande croissante de la Chine et l'Inde mais aussi de celle des pays producteurs eux-mêmes, en particulier au Moyen-Orient. Les volumes de la consommation de produits énergétiques des pays producteurs sont à peu près identiques à ceux de la Chine et de l'Inde.

L'objectif de ces efforts est d'accompagner la transition à très long terme des économies vers des énergies moins carbonées, pour les pays consommateurs et producteurs. C'est le message que la France souhaite porter dans le cadre de sa présidence : ne cherchons pas comment assurer l'indépendance énergétique de l'Europe ; cherchons plutôt comment effectuer la transition de nos économies vers une énergie moins carbonée. Cela conduirait au concept de sécurité énergétique, à distinguer de la sécurité d'approvisionnement, souvent vécue comme un affrontement entre pays producteurs et pays consommateurs.

Le plan européen de la Présidence française sur la sécurité énergétique

Les propositions de la présidence française s'articulent autour de trois axes :

- En premier lieu, une forte augmentation des efforts européens en matière de maîtrise de la demande notamment en énergie fossile. C'est l'objet du « paquet énergie/climat », présenté par la Commission européenne en début d'année et c'est une priorité pour la présidence française de conclure les négociations pour l'adoption de ce paquet d'ici la fin de l'année. Tous les efforts que l'Europe doit mener en matière d'efficacité énergétique sont utiles à la fois pour lutter contre le changement climatique et pour la sécurité d'approvisionnement et la France aura à cœur d'accompagner la Commission pour accélérer les travaux communautaires sur ce sujet. Certaines de ces mesures peuvent paraître symboliques, comme la meilleure maîtrise de la consommation énergétique à domicile (exemples : l'usage des ampoules à incandescences, la mise en veille des appareils électriques et électroniques). Mais elles sont utiles. Ces efforts en matière d'efficacité énergétique doivent être accompagnés par des efforts en matière de production d'énergie à faible émission de carbone. Ceci inclut tous les efforts technologiques qu'il nous faut mener dans les champs des énergies renouvelables, de la capture et du stockage de carbone et dans le développement du nucléaire.

- Le deuxième axe est l'amélioration du fonctionnement du marché énergétique européen en tant que marché énergétique unifié. Nous avons vu que les progrès importants ont été faits lors de la dernière réunion du Conseil « énergie ». La première sécurité d'approvisionnement, c'est un marché unifié, qui fonctionne bien et qui permet d'allouer, de façon fluide, l'énergie là où elle est nécessaire. De ce point de vue, des investissements supplémentaires dans les interconnexions des réseaux nationaux sont indispensables. Des efforts de transparence le sont également avec des bilans précis tenant compte du nouveau contexte des prix mondiaux, des mesures d'efficacité énergétique et des investissements programmés etc. afin de déterminer la consommation énergétique européenne future prévisible, Dans cette perspective, il est essentiel que les investissements prévus suffisent à satisfaire la demande prévisible.

- En troisième lieu, il faut faire fonctionner le marché énergétique comme un espace énergétique solidaire. Le premier principe de l'Union européenne est le principe de responsabilité de chaque état membre. Chaque état membre doit assurer sa propre sécurité d'approvisionnement et mettre en œuvre des politiques énergétiques nationales pour ce faire. En particulier, chaque État membre doit s'assurer que le niveau des investissements dans son pays est cohérent avec le niveau de sécurité d'approvisionnement énergétique qu'il souhaite atteindre. En matière pétrolière, la règle est très claire, chaque État membre doit avoir des stocks stratégiques de pétrole qui restent directement ou indirectement à la disposition des gouvernements pour faire face à toutes éventuelles crises d'approvisionnement. Ces stocks ont évidemment un coût qui est une sorte d'assurance et qui est mutualisé entre les États membres.

En matière d'électricité et de gaz, il n'y a pas de transparence des marchés et pas de stockage stratégique obligatoire. Les États membres devraient d'abord définir le niveau de protection qu'ils veulent atteindre et le prix qu'ils sont prêts à payer pour l'atteindre. Ensuite, les dispositifs permettant d'anticiper et de prévenir les crises d'approvisionnement devraient être améliorés, ce qui exige un plus haut niveau de transparence des marchés. Aujourd'hui, en matière gazière, on ne sait même pas, au niveau de l'Union européenne, quelle est la demande maximale de gaz en Europe en cas de grand froid. De même, on ne connaît pas précisément les quantités de gaz qui transitent par les gazoducs en Ukraine. Le niveau d'information disponible varie beaucoup selon les États. La France est dans une position relativement confortable de ce point de vue puisque nous avons une connaissance assez précise de la situation, nos entreprises donnant beaucoup d'informations sur le marché, sur la demande, sur les flux, sur le niveau des stockages etc. De plus, notre approvisionnement est assez diversifié (la Russie ne nous fournit que 18 à 20 % du gaz que nous consommons en hiver). De ce fait, de notre point de vue, il y a un risque que plus de solidarité européenne abaisse notre propre niveau de sécurité d'approvisionnement. La vraie problématique est d'avoir les données pour mesurer les risques et ensuite de prendre les mesures pour y faire face.

Si l'on se tourne vers la question des stockages gaziers, la question est très complexe. Le stockage du pétrole est relativement simple, coûte assez peu cher et le pétrole peut être facilement mis sur le marché grâce à des camions. En revanche, stocker du gaz coûte plus cher, ne peut se faire que dans des formations géologiques profondes et adaptées et le gaz ne peut être acheminé que par tuyau. De ce fait, disposer de gaz stocké ne veut pas dire forcément qu'on va pouvoir l'acheminer là où est le besoin. Cela pose également la question des interconnexions, notamment en cas de rupture de l'approvisionnement du sud-est de

l'Europe qui repose presque entièrement sur le gazoduc qui lie la Russie, l'Ukraine, la Roumanie, la Bulgarie et la Grèce. La Bulgarie par exemple, ne dispose d'aucun stockage et d'aucune production et reste donc dépendante à 100 % de ce seul gazoduc qui traverse de nombreux territoires. Cette dépendance n'est pas tenable à terme.

Il y a de nombreux instruments de flexibilité à développer : les stockages stratégiques de gaz qui existent en Italie et qui sont mis en place en Hongrie, le développement des achats spots sur les marchés, la constitution d'une flotte de méthaniers plus importante que le besoin actuel afin d'avoir des capacités disponibles de stockage et de transport en cas de crise, un meilleur contrôle de la demande, la possibilité de faire passer la génération de l'électricité du gaz à une autre source d'énergie etc. Ces instruments de flexibilité sont en général de compétence nationale, dans la mesure où chaque État membre reste libre de mener la politique énergétique qui lui convient.

S'agissant de l'électricité, la problématique est traitée au niveau de l'industrie. Les industriels disposent de procédures d'urgences permettant d'éviter un effondrement global du réseau électrique européen qui serait extrêmement difficile à remettre en place s'il se produisait. Les réseaux sont d'ores et déjà interconnectés, mais peut-être pas encore suffisamment. Reste à s'entendre sur la répartition des investissements dans les différents pays pour faire face aux besoins exceptionnels qui n'apparaissent peut-être qu'une fois par an ou une fois tous les cinq ans. Ceci nécessite des capacités de production qui ne seront utilisées qu'exceptionnellement. Elles sont cependant nécessaires, car une rupture d'approvisionnement à l'échelle européenne, une fois par an ou bien une fois tous les cinq ans, n'est pas souhaitable. Les mécanismes du marché ne permettent pas de financer ces investissements. Des systèmes au niveau national et au niveau européen doivent être mis en place de façon à financer les infrastructures assurant la sécurité d'approvisionnement. Ces systèmes devront être mutualisés au niveau européen de façon à en réduire le coût.

Le volet extérieur de la politique de sécurité énergétique

Parler d'une seule voix au niveau européen est très difficile, même s'il est évident que les problèmes qui pourraient survenir au niveau européen auront des impacts forts sur les intérêts purement nationaux. Il sera d'autant plus facile d'avoir des positions communes européennes que les politiques d'efficacité énergétique, de maîtrise de la demande et de fonctionnement unifié et solidaire des marchés énergétiques européens seront menés à bien.

S'agissant du gaz, un dialogue soutenu avec nos principaux partenaires fournisseurs de gaz est essentiel, ne serait-ce que pour les convaincre d'avoir eux aussi une politique d'efficacité énergétique, car ils en tireront également bénéfice. Par exemple, la Russie est un pays qui gaspille son gaz, sur une grande échelle. Il suffit de noter que le gaz associé à l'exploitation de ses champs pétroliers est brûlé au lieu d'être récupéré et vendu, ce qui représenterait, selon les estimations, entre la moitié et la totalité de la consommation française actuelle de gaz. L'amélioration de l'efficacité énergétique est certainement l'investissement le plus rentable que la Russie puisse faire. La mise en exploitation de nouveaux champs, dont les conditions d'exploitation sont difficiles, est extrêmement coûteuse. La récupération du gaz associé (le torchage) représente l'équivalent de 2 fois la production potentielle du gisement gazier de Shtockman, situé en mer de Barents à 550 kilomètres des côtes, sous la glace durant une partie de l'année et dont, par conséquent, le gaz est extrêmement difficile à extraire. Cette politique d'efficacité énergétique doit être promue avec la Russie mais aussi avec l'Ukraine, dont les gaspillages sont tout aussi considérables.

Quels que soient les efforts qui vont être faits, la demande en gaz, produit combustible et substituable, va rester trop forte au niveau mondial. Les États-Unis consomment de plus en plus de gaz, beaucoup plus que ce que peut produire l'Amérique du Nord. L'Europe consomme de plus en plus de gaz pour remplacer le charbon (et le nucléaire) pour la production d'électricité. L'Asie, également, demande de plus en plus de gaz. Des installations de gaz naturel liquéfié sont construites un peu partout dans le monde mais malheureusement pas suffisamment pour satisfaire la demande croissante. C'est pourquoi, sur les marchés libres du gaz, les prix montent de façon inexorable même lorsqu'ils ne sont pas indexés sur celui du pétrole.

Concernant le pétrole, la problématique est un peu différente. La demande croît à un rythme beaucoup moins élevé que le gaz. Cependant, dans dix ans, dans quinze ans, dans vingt ans ou dans vingt-cinq ans, il faudra avoir trouvé un autre modèle énergétique. Il nous faut commencer à préparer une transition vers ce modèle qui partira de nouvelles solutions technologiques.

Pour résumer cette discussion, l'indépendance énergétique de l'Europe reste une illusion à l'horizon des prochaines 15 à 25 années. Aujourd'hui, ce qu'il faut faire, c'est préparer la transition vers des économies moins carbonées, et pour cela les efforts de tous, dans tous les domaines, sont nécessaires.

Exposé de Madame Susanne Nies

Mme Nies privilégie le terme d'interdépendance énergétique européenne sur celui de la sécurité énergétique. Elle a présenté les grands axes d'une politique de l'énergie qui pourrait être réellement efficace.

- La sécurité des approvisionnements énergétiques est un terme à la mode dont il faut se méfier. Il en est de même de la notion d'indépendance énergétique de l'Europe. Il suffit de regarder une carte des réseaux énergétiques pour se rendre compte à quel point les pays sont en réalité interconnectés et donc interdépendants. Cela est particulièrement vrai pour le gaz. La logique du marché gazier est, en effet, très différente de celle du marché pétrolier. Un pétrolier change 19 fois, en moyenne, d'acheteurs et de destination avant d'arriver à sa destination finale. Les contrats spots sont la règle, alors qu'en matière gazière les contrats sont conclus sur le long terme (une durée de vingt à trente ans). Ceci crée non pas une dépendance mais une interdépendance extrêmement forte. Il vaut mieux éviter d'utiliser la notion de sécurité d'approvisionnement qui sous-entend un protectionnisme européen générant une méfiance vis-à-vis des partenaires fournisseurs, qui n'est pas souhaitable.
- La politique énergétique européenne aurait pu naître de la CECA (mise en commun des ressources de six États fondateurs en charbon, en minerai de fer et en acier), mais ces États membres ont préféré mener des politiques énergétiques nationales. Au cours des dernières années, la mise en œuvre d'une politique énergétique européenne a pris son essor, comme en atteste la gestion de la crise Ukrainienne. Dès lors et pour répondre à une crainte grandissante concernant la fiabilité de la fourniture des ressources

énergétiques russes, la question de la sécurité européenne en matière d'approvisionnement énergétique a été soulevée. La Commission, extrêmement rapide dans sa réaction, a fourni un rapport à ce sujet dès mars 2006.

- Les volets extérieur et intérieur de l'Europe sont étroitement liés, il est impossible de les dissocier. L'Europe s'est construite sur le thème du perfectionnement du marché unifié avec la mise en œuvre effective de ses quatre libertés (Les biens, les services, les capitaux et les personnes), mouvement qui s'est accéléré avec la mise en vigueur du Traité de Maastricht. Mais ce marché « unique » européen s'est construit sans considération du monde extérieur. Dans le secteur énergétique, l'interdépendance est évidente, il suffit de regarder la carte des réseaux énergétiques. Il faut donc, dans ce secteur, intégrer les deux logiques (intérieur et extérieur) de manière institutionnelle, ce qui, à ce jour, n'a pas été fait. À cet égard, le rapport de M. Claude Mandil, évoqué plus haut, est extrêmement utile pour définir la politique énergétique de l'Union européenne. Il souligne que l'on a aucunement besoin de créer des institutions nouvelles, il faut au contraire travailler avec celles qui existent déjà, telles que le secrétariat du Traité de la charte de l'énergie, en améliorant les mécanismes dont on dispose pour une meilleure coordination avec nos partenaires fournisseurs.

- Par ailleurs, dans les discussions sur les origines des approvisionnements de l'Europe, plusieurs pays partenaires importants sont rarement mentionnés. Par exemple, la Norvège, pays producteur important et membre de l'espace économique européen, est très innovante : Elle a développé, juste à côté du champ russe de Shtockman, des sources d'approvisionnement dans des conditions climatiques très difficiles, et elle s'est lancée dans le développement du GNS (gaz naturel de synthèse) depuis l'année dernière. L'Afrique a déjà été évoquée : le Golfe de Guinée, le Nigeria, l'Algérie sont des pays qui nous approvisionnent et qui sont extrêmement importants pour l'Europe. Il ne faut donc pas se focaliser sur la Russie ou sur les pays de transit entre la Russie et l'Europe. Concernant la Russie, il nous faut améliorer la relation entre l'Union européenne et la Russie. S'agissant de pays de transit il y en a deux surtout qui posent problème : l'Ukraine et la Turquie. La Turquie utilise aujourd'hui sa capacité de nuisance (liée aux frustrations de sa négociation d'adhésion) et met en danger des projets de transport gazier alternatif tels que Nabucco. L'UE doit faire en sorte que les normes de transit soient respectées. Ces normes de transit ont été formulées dans la charte européenne de l'énergie. L'Union européenne n'est pas sans moyen de pression : même si le budget européen est modeste (118 milliards d'euros par an), son marché est le principal débouché des exportations turques, russes ou ukrainiennes.

- La question de la Turquie et les « goulets d'étranglements » : les détroits du Bosphore

- Les goulets d'étranglements (*choke points*) devraient être considérés comme une composante du volet interne de la politique énergétique de l'UE et non pas comme lié au volet externe de cette politique.

- Il y a de nombreux goulets d'étranglement tels que les détroits d'Hormuz et de Malacca, mais pour l'Europe, celui qui pose problème est le Bosphore. Depuis la convention de Montreux de 1936, le passage dans le Bosphore est gratuit. Par conséquent, un grand nombre de pétroliers y passent tous les jours surtout à partir de la Russie, dont plusieurs ports d'exportations pétroliers sont sur la Mer Noire. Ce devrait être un problème fondamental pour l'Union européenne. Il faut développer des routes pétrolières alternatives, par exemple par la Roumanie et en faire une priorité européenne.
- D'autres aspects importants de la politique de l'énergie sont l'efficacité énergétique, la question des consommateurs concurrents, la flambée des prix non seulement du pétrole mais aussi du gaz, en conjonction avec la flambée des prix alimentaires. Les plus grands consommateurs concurrents aujourd'hui sont les pays producteurs qui gaspillent l'énergie. Par exemple, en Russie il existe des blocs d'appartements sans habitant dans lesquels le chauffage tourne toujours. L'Union européenne pourrait, à travers ses différents partenariats existants avec la Russie et les autres fournisseurs, exporter ses compétences, ses innovations, ses technologies pour améliorer leur efficacité énergétique.
- La diabolisation de la Russie doit cesser. La relation entre la Russie et l'Europe a été considérablement médiatisée et le risque russe a été exagéré. Pourtant la Russie est un partenaire fiable depuis les années 1970. Les bouleversements politiques que cette période a connus en abondance, tels que l'invasion de l'Afghanistan en 1979, la crise polonaise avec Solidarnosc et la fin même de l'Union Soviétique n'ont jamais remis en question l'approvisionnement de l'Europe par la Russie. On constate donc un partenariat fiable de plus de trente ans. Concernant la crise ukrainienne, il faut la relativiser : les pays de transit exploitent tout autant leur emprise sur le transit que la Russie sa position dominante dans la production et les torts sont largement partagés. Il revient à l'Union européenne de faire prendre conscience aux uns et aux autres qu'il existe des intérêts communs entre pays fournisseurs, pays consommateurs et de transit. Elle ne doit pas hésiter également à mieux défendre ses intérêts et à être plus ferme envers ses partenaires.
- La relation Union européenne/Russie doit être rationalisée, en privilégiant l'idée de fiabilité et dans les deux sens. L'Europe a été un consommateur fiable comme la Russie a été un fournisseur stable.
- Les rapports de l'Agence internationale de l'énergie ne cessent d'insister sur le manque d'investissements dans les pays producteurs que ce soit dans l'exploitation et la découverte de gisements, dans les infrastructures, ou dans la recherche de l'efficacité énergétique. Un meilleur accès des groupes étrangers à ces pays, notamment grâce à un système juridique fiable, pour accélérer les investissements devrait être une des priorités politiques de l'Union européenne.
- De très mauvaises expériences ont été vécues avec la Russie et les grands groupes étrangers qui y ont investi ont connu de graves déboires (Shell à Sakhaline, BP aujourd'hui). La production russe est arrivée à un plateau, essentiellement parce que le pays n'investit pas suffisamment dans ses propres champs pétroliers mais préfère racheter des entreprises à l'extérieur de la Russie.

Pour conclure, la solidarité énergétique européenne est souvent perçue comme très faible. Cependant des progrès apparaissent : A la différence de M. Schröder, M. Prodi après sa défaite électorale n'a pas donné suite à l'offre que Gazprom lui a faite de prendre la présidence du projet de gazoduc dit South Stream. De plus, la carte des réseaux énergétiques montre qu'une solidarité de tous les jours existe déjà. Un manque d'électricité dans un pays européen est très rapidement comblé par les autres pays européens. Ainsi, il y a déjà une énorme expérience de coopération qui a été développée depuis les années 60-70 et qui est mobilisable en cas de crise. La Commission devrait mieux faire connaître cet acquis européen.

Commentaires et réactions

Commentaire de M. Noilhan

- S'agissant des pays de transit, on oublie souvent la Biélorussie, peut-être le pays le plus problématique car c'est celui sur lequel on a le moins de prise. Ce pays possède non seulement des oléoducs d'exportation vers l'Europe mais également des raffineries importantes contribuant à l'équilibre du marché pétrolier européen. La Biélorussie a déjà menacé de couper l'approvisionnement en gaz de la Pologne. Ce n'est donc pas un partenaire fiable pour l'Europe. C'est un point que l'on doit garder à l'esprit lorsque l'on veut discuter de la concurrence entre les projets Nord Stream et Yamal II.
- S'agissant du problème du Bosphore et de l'acceptation par la Turquie des normes communautaires sur le transit, il y a évidemment des aspects politiques et diplomatiques importants qui touchent à la relation globale entre la Turquie et l'Union européenne. Cependant, il existent aussi des enjeux économiques très importants : le Bosphore est loin d'être une grande autoroute sur laquelle pourrait transiter un nombre illimité de bateaux. Les pétroliers russes peuvent attendre jusqu'à trois semaines avant d'être autorisés à passer le Bosphore. À cela il faut ajouter le coût de l'immobilisation d'un bateau qui est très lourd, presque 1 million de dollars pour trois semaines. Il y a donc de fortes incitations économiques à contourner le Bosphore par la construction d'oléoducs.
- S'agissant de la charte de l'énergie et de l'adoption de règles européennes sur le transit de l'énergie, compte tenu de la longueur du trajet des gazoducs en Turquie, il est de l'intérêt de la Turquie d'adopter des règles d'inspiration communautaire pour le transit du gaz afin d'inciter les investisseurs à financer les projets. L'aspect économique est donc prépondérant. Tant que la Turquie n'aura pas accru les garanties données aux investisseurs, les projets de gazoduc ne se concrétiseront point.
- La distinction entre les marchés intérieurs des pays producteurs et ceux des pays consommateurs est pertinente. La priorité de Gazprom selon A. Medvedev est d'abord le marché intérieur russe. La consommation de gaz en Russie s'accroît rapidement à la faveur de la gazéification de nouvelles régions, même si les efforts pour améliorer l'efficacité énergétique sont

maintenant réels. Par exemple, en février 2007, des campagnes pour l'usage de lampes à économie d'énergie ont été menées, peut-être plus actives qu'en Europe.

- À propos du manque d'investissements, la Russie change et prend conscience qu'elle ne peut plus vivre sur l'héritage soviétique. Aujourd'hui les premières décisions prises par le nouveau premier ministre visent à la mise en production de nouveaux gisements de pétrole et de gaz. S'agissant du pétrole, cela passe notamment par une réforme du système fiscale qui, pour l'instant, bride les investissements puisque, au-delà d'un prix de vente de 25 dollars le baril, 90/95 % du bénéfice est reversé à l'État russe. Ce prix n'est plus suffisant pour lancer de nouveaux projets compte tenu des coûts extraordinaires du développement. Toute l'augmentation de la production qui a eu lieu, ces dernières années, en Russie résulte de l'optimisation des gisements déjà existants et de l'exploitation de gisements qui avaient été découverts du temps de l'Union soviétique. Concernant la production gazière, les investissements dépendront de l'appétence européenne pour le gaz. Les autorités russes ont clairement fait savoir qu'elles ne développeront de nouveaux gisements que si elles ont la certitude, sous forme par exemple de contrats à long terme, que cette nouvelle production aura des clients, européens ou autres.

Commentaires de M. Burgos-Alonso

Le partage des compétences entre plusieurs commissaires, qui a été souligné dans une question posée, n'est pas vraiment une source de problèmes : La Commission travaille comme un collège et le dossier énergétique qui est à présent débattu au niveau des chefs d'État et de gouvernement engage la Commission dans son ensemble.

Il y a bien une certaine diabolisation de la Russie par la presse et il est vrai que la Russie a été un partenaire stable et fiable de l'Union européenne. Cependant, on ne peut nier que durant le mandat de M. Poutine, la Russie s'est refermée aux investisseurs extérieurs et a adopté des positions beaucoup moins ouvertes sur les questions énergétiques.

Réponses aux questions

Jean Lamy, directeur de l'énergie à la direction des affaires économiques du ministère des affaires étrangères pose une question sur le volet extérieur de la politique de l'énergie. Pendant la présidence française de l'Union européenne, nous aurons trois sommets (UE-Inde, UE-Chine, UE-Russie) au cours desquels les questions énergétiques pourront être évoquées. Pour que l'Europe parle d'une seule voix à ces sommets, il faut que l'Union européenne ait fait des progrès réels au niveau de la maîtrise de l'énergie et notamment de la réduction des énergies fossiles, mais aussi que nous ayons réussi à faire mieux fonctionner le marché plus unifié et solidaire. Dans un ordre d'idée voisin, il faut que nous cessions d'être toujours demandeurs. Il faut renforcer les interconnexions pour que nous ayons de véritables alternatives nous permettant de négocier en bonne position.

À une question sur le projet de gazoduc Nabucco, M. Noilhan souligne que ce projet se heurte à deux difficultés de fonds. Le premier est qu'il n'y a pas suffisamment de gaz disponible à transporter. Le second est qu'en l'état, et faute d'accords pour l'achat de gaz, la rentabilité du projet est plus qu'aléatoire et il ne peut donc être lancé par ses promoteurs.