
Regards sur
la politique européenne
intérieure et extérieure
de l'énergie

Jacques Lesourne

Mars 2008



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 dans ce texte n'engagent que la responsabilité de l'auteur.

ISBN : 978-2-86592-276-5

ISSN : 1954-3514

© Tous droits réservés, Ifri, 2008

IFRI

27 rue de la Procession
75740 paris cedex 15 - France
TEL.: 33 (0)1 40 61 60 00
FAX: 33 (0)1 40 61 60 60
E-Mail: ifri@ifri.org

IFRI-BRUXELLES

Rue Marie-Thérèse, 21
B -1000 Bruxelles - Belgique
TEL.: 32(2) 238 51 10
FAX: 32(2) 238 51 15
E-Mail: info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET: www.ifri.org

Introduction

Au cours des derniers mois, la Commission européenne a présenté plusieurs propositions législatives relatives à l'énergie :

- le troisième paquet énergie du 19 septembre 2007
- le plan stratégique européen pour les technologies énergétiques du 22 novembre 2007
- le paquet énergie et climat du 23 janvier 2008

Ces textes ont été pris en compte lors de la conférence organisée à Bruxelles les 31 janvier et 1^{er} février 2008 par le programme *Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie* de l'Ifri sur le thème *The External Energy Policy of the European Union*.

À la suite des débats de cette conférence et compte tenu des travaux poursuivis par l'IFRI depuis deux ans, quels regards peut-on actuellement porter sur la politique européenne intérieure et extérieure de l'énergie ?

Avant d'examiner successivement les deux volets de cette politique, il faut insister sur deux remarques préalables souvent sous-estimées.

Deux remarques préalables

L'énergie n'est pas un bien ordinaire, car elle a des caractères multiples ; une politique n'a de sens qu'en fonction des acteurs concernés par le domaine.

Les caractéristiques de l'énergie

Ces caractéristiques sont au nombre de quatre :

- L'énergie est d'abord un bien privé au sens économique du terme qui peut être acheté par un consommateur (un industriel ou un ménage) pour ses besoins propres auprès d'un fournisseur dans le cadre de marchés.
- L'énergie est aussi un bien de première nécessité au point que la plupart des gouvernements souhaitent que la totalité de la population y ait accès à un prix jugé abordable. Dans les pays développés, cet accès qui inclut l'électricité, le gaz, les carburants etc., est généralement assuré. Dans les pays les plus pauvres, il ne l'est pas dans les zones rurales les plus éloignées et parfois dans certains bidonvilles entourant les grandes agglomérations.
- L'énergie est un bien de redistribution : beaucoup de gouvernements choisissant, notamment dans les pays producteurs, de distribuer l'énergie aux consommateurs au-dessous de son prix et cette aide se substitue à d'autres aides publiques. Cette forme existe en Russie, en Iran, dans certains pays du Golfe et pour l'électricité en Inde ou en Afrique.
- Enfin, l'énergie est considérée comme un bien stratégique. Celui qui la reçoit de l'extérieur ne pouvant à court terme s'en passer et celui qui la fournit pouvant aux yeux de certains moins souffrir de l'arrêt des livraisons. Cet aspect a été visible dans la seconde guerre mondiale, mais en dehors de situations de guerre, le caractère de bien stratégique de l'énergie est beaucoup moins évident et les tensions politiques

entre pays n'ont guère entraîné des interruptions longues d'approvisionnement, les producteurs ayant besoin des revenus de leurs exportations. En revanche, les guerres civiles ou locales ont pu empêcher le fonctionnement d'industries de production d'énergie primaire ou arrêter l'investissement.

Dans toute politique énergétique, il faut tenir compte de ces différentes caractéristiques de l'énergie.

Les acteurs du système énergétique européen

La politique européenne est rarement présentée en termes d'acteurs, ce qui est un tort. Quels sont ces acteurs ?

- les autorités européennes : elles édictent des règles multiples portant notamment sur le droit de la concurrence, sur des normes, sur des règles comptables, sur des limitations d'émissions etc.
- les gouvernements des États membres : ils édictent aussi des règles, notamment fiscales, peuvent accorder des aides, intervenir par des mesures de politique énergétique, etc.
- les firmes – que l'on peut, pour simplifier, diviser en trois catégories :
 - les opérateurs du secteur énergétique,
 - les industries grosses consommatrices d'énergie,
 - les autres firmes,
- les ménages qui utilisent l'énergie à des fins de transport, d'éclairage, de chauffage, etc.

Ce qui est caractéristique du monde actuel, c'est que les organes politiques surestiment leur capacité d'action et prennent des engagements qu'ils ne pourront pas tenir et le plus souvent le savent.

On oublie généralement que ce sont les firmes qui implantent les nouvelles technologies, mettent en œuvre ce qui est nécessaire pour augmenter l'efficacité énergétique, délocalisent éventuellement leurs activités, font les investissements (transport et distribution) avec l'aide des banques, signent les grands contrats internationaux de fourniture.

Par ailleurs, ce sont aussi les ménages qui, en fonction du prix ou de la peur, adaptent leur comportement. En dehors de l'effet de l'augmentation des prix et en l'absence d'un danger mimétiquement perçu, l'espoir cher à certains d'un renoncement à la société de consommation sera de peu d'effet.

De ce point de vue, la politique énergétique européenne souffre d'un certain manque de réalisme : la Commission prend pour argent comptant les engagements des gouvernements, leur impose des mesures de « solidarité » alors que leurs situations et leurs politiques énergétiques diffèrent, et est parfois marquée de dérives doctrinales qui l'empêchent de tenir compte de la réalité sur le terrain.

Quant aux gouvernements nationaux, ils sont à la fois simultanément, notamment dans les grands pays, loin des problèmes du terrain et sensibles à des groupes de pression ponctuels.

La politique intérieure de l'énergie de l'Union européenne

Dans l'état actuel, la politique intérieure se décompose en trois thèmes principaux : la création d'un marché intérieur, la prise en compte des engagements des gouvernements pour l'année 2020, un système de droits de tirage et de marché pour les émissions de gaz à effet de serre (GES).

Le marché

L'acte unique a prévu l'extension notamment à l'énergie du marché intérieur et a donc donné à la Commission des pouvoirs pour assurer la mise en place de ce marché. Simultanément, les Britanniques qui n'étaient pas satisfaits de leur système électrique nationalisé ont cherché à le transformer en concevant un système où les producteurs seraient séparés des distributeurs, les uns et les autres utilisant un réseau national (grid), les producteurs affichant les prix auxquels ils peuvent mettre en route leurs centrales et les distributeurs achetant en fonction de leurs besoins, et un prix spot s'affichant dans des conditions où la quantité demandée serait égale à la quantité offerte puisque l'électricité n'est pas stockable.

Ce modèle de double concurrence parfaite est implicitement la référence de certains fonctionnaires européens et dirigeants de pays libérés de l'ancienne économie planifiée d'Europe de l'Est. S'il convient à l'industrie pétrolière, il ne tient pas compte de certaines caractéristiques de l'électricité et du gaz : longueur des durées de construction des équipements, nécessité de prix indicatifs susceptibles d'être anticipés et jugés stables pour décider des investissements, intérêt pour les opérateurs d'avoir des contrats de long terme et de ne pas se baser uniquement sur les prix spots, absence de rentabilité des équipements de pointe¹, nécessité d'investissements dans les réseaux. À ces raisons s'ajoutent les relations avec l'extérieur. Si, en particulier, il y a hors de l'UE un fournisseur prépondérant, les contrats avec ce fournisseur seront signés par les firmes et non par un monopsonne européen pour lequel aucune agence européenne n'est envisageable.

¹ La théorie économique a maintenant mis ce point en évidence.

Il faut donc substituer au modèle implicite de la Commission un autre modèle dans lequel :

- il existe des opérateurs de l'énergie puissants, constituant donc un oligopole, mais tel que dans chaque pays il y ait plusieurs grands opérateurs et que les opérateurs aient des activités dans plusieurs pays
- il est établi une planification indicative des investissements et des interconnexions
- il est mis en place un régulateur européen de chaque secteur coordonnant ou se substituant aux régulateurs nationaux
- il est instauré une coordination des opérateurs de transport.

Ce modèle n'est pas éloigné des propositions de la Commission, mais il tient mieux compte des réalités du terrain. À cet égard, l'acharnement de la commission sur *l'unbundling* paraît secondaire pour l'efficacité du marché et dangereux face à un offreur étranger unique², offreur qui cherche naturellement à intervenir dans les infrastructures. La proposition de plusieurs États membres, dont la France et l'Allemagne, devrait donc être retenue et constituer une règle.

Les engagements des gouvernements pour 2020

Au conseil européen de mars 2007, les gouvernements se sont engagés à réduire de 20 % les émissions de gaz à effet de serre, d'augmenter de 20 % l'efficacité énergétique et d'utiliser 20 % de renouvelables (hors nucléaire) dans leur consommation d'énergie primaire. À ces trois objectifs s'est ajouté celui d'introduire 10 % de biocarburants dans la part totale des carburants utilisés. Cette multiplicité d'engagements est déconcertante et par ailleurs les engagements de gouvernements à de telles échéances n'ont guère de valeur dans les pays démocratiques (« en politique, une semaine est une longue période », a dit un Premier ministre britannique). Que penser de ces objectifs ?

- L'objectif sur les GES est essentiel et prioritaire dans la mesure où le changement climatique constitue une vraie menace.

² Pour le gaz, du moins.

- L'efficacité énergétique est un moyen de réduire les émissions de GES mais très difficile à obtenir par des actions gouvernementales même si certaines normes peuvent être envisagées (pour le bâtiment et les automobiles).
- Un objectif sur les énergies renouvelables qui ne tient pas compte du nucléaire et du coût des renouvelables n'est pas sérieux et est une concession démagogique aux anti-nucléaires. Naturellement, chaque pays est libre d'accepter ou non des centrales nucléaires sur son sol, mais l'Europe dans son ensemble possède des centrales et continuera à en avoir.
- Enfin, concernant les biocarburants, toutes les études montrent qu'excepté l'éthanol produit à base de canne à sucre au Brésil, les biocarburants de première génération ne sont ni économiquement rentables, ni très économes en consommation d'énergie primaire.

La logique voudrait donc que la Commission se concentre sur l'objectif en matière de gaz carbonique sur lequel elle a fait des propositions constructives.

La régulation des émissions de gaz à effet de serre

En installant, à titre expérimental pour les périodes 2005-2007 et 2008-2012 un système d'allocations de droits d'émissions et en permettant que s'institue un marché d'échanges de ces droits d'émissions, la Commission a fait utilement œuvre de pionnière. Mais cette initiative ne pouvait être qu'une demi-réussite à cause des courtes périodes sur lequel a porté le système et de la manière dont ont été attribués les droits de tirage gratuits (y compris dans certains pays à des installations non encore existantes). Récemment, la Commission a envoyé aux gouvernements une proposition pour la période 2013-2020, qu'elle souhaite voir adopter très rapidement.

Cette proposition représente un progrès incontestable. La disparition progressive des allocations gratuites, la mise aux enchères tous secteurs confondus constituent des progrès.

Néanmoins, sous réserve d'un examen plus approfondi, trois questions mériteraient d'être clarifiées :

- Si les mises aux enchères sont par États membres, les prix peuvent différer d'un pays à l'autre, mettant en évidence des inégalités de traitement. Faut-il admettre que toutes les entreprises de l'UE peuvent acheter des droits dans tout pays ? Et que diront dans ce cas les entreprises d'un pays qui n'auront reçu qu'une partie des droits donnés à ce pays ?
- Le problème des entreprises grosses consommatrices d'énergie n'est pas réglé. Si ces entreprises réduisent leur production et leur emploi dans l'Union, alors même que les importations de ces produits augmenteront, les réactions sociales seront vives même si la part de ces entreprises est relativement faible dans la valeur ajoutée des pays européens.

On peut se demander si les services de la Commission ont réellement étudié la situation concrète de ces secteurs en Europe.

- Certains opérateurs pensent qu'ils pourraient construire des centrales au charbon associées à des unités de CCS, mais l'investissement est considérable et ne sera rentabilisé que sur la vie de la centrale. Ne pourrait-on utiliser une partie des sommes collectées sur les enchères en avances remboursables ou en subventions pour ces prototypes ?

Inutile de mentionner que l'objectif d'une réduction de 30 % des GES en cas d'accord mondial semble irréaliste. On peut se demander si cette décision des Chefs d'État rend plus crédible les propositions de l'Union.

Il semble donc que l'Union européenne doive simplifier sa politique intérieure de l'énergie, l'orienter vers la régulation européenne d'un marché oligopolistique, se concentrer sur la baisse des émissions de GES et faire fonctionner un système de droits d'émissions qui soit complété par des mesures préservant la compétitivité des secteurs industriels de l'Union, gros consommateurs d'énergie.

La politique extérieure de l'énergie de l'Union européenne

Dans le cadre des traités existants, l'Union européenne n'a pas à proprement parler de politique extérieure au sens fort et il semble peu probable qu'elle en ait une dans le proche avenir. Il est bien connu que le seul domaine où la Commission européenne est le négociateur unique est celui des accords de commerce (Organisation mondiale du commerce, OMC). L'Union européenne se manifeste néanmoins par une certaine coordination des politiques extérieures des États membres et par l'adoption d'une attitude générale dans le traitement de sujets internationaux. La mise en œuvre du nouveau traité renforcera sans doute cette harmonisation, même si subsisteront dans certains cas :

- des différences d'attitudes à l'égard des États-Unis
- des nuances dans l'attitude à l'égard de la Russie et des nouveaux États Indépendants (NEI)
- des différences d'appréciation sur l'importance relative pour les pays européens de diverses zones géographiques (le bassin méditerranéen, par exemple).

Quels peuvent être néanmoins les objectifs au niveau de l'Union ? Trois paraissent se dégager :

- la sécurité
- la lutte contre le changement climatique
- l'assistance aux pays les plus défavorisés.

Par quels moyens ces objectifs peuvent-ils être poursuivis ?

Pour la sécurité énergétique, un élément essentiel est de contribuer au bon fonctionnement des marchés mondiaux, à la solution des conflits du Moyen-Orient et de l'Asie Occidentale et l'encadrement de partenariats comme le partenariat commun Russie-Europe. En revanche, des projets de réciprocité élargie – comme la charte de l'énergie – semblent irréalistes, parce qu'ils gommement le fait que l'énergie fait partie des politiques nationales. Enfin, les politiques

extérieures des États européens doivent veiller à ne pas accroître des sentiments d'humiliation et de révolte à l'égard des pays européens chez certains des fournisseurs d'énergie. Aussi des firmes européennes transnationales puissantes doivent opérer sur les marchés mondiaux. Pour l'Union européenne, c'est plus important que la concurrence parfaite théorique sur le marché intérieur.

La politique intérieure de l'énergie de l'Union est aussi une composante de la politique de sécurité. Sur un point particulier, on peut se demander si l'engagement européen avec *Nabucco*, projet jugé irréaliste par beaucoup d'acteurs, contribue à la crédibilité de l'action extérieure de l'Union.

Dans la lutte contre le changement climatique, l'Union a pris des positions courageuses à Kyoto et Bali, mais deux écueils doivent être évités :

- se placer excessivement en donneur de leçons, ce qui peut susciter des réactions de rejets
- s'imposer des contraintes qui se traduisent pour les industries fortes consommatrices d'énergie par des réductions de production en Europe compensées par des importations accrues.

La voie des accords sectoriels mondiaux devrait être explorée et dans l'intervalle demander à ces secteurs des réductions d'émission réalisables à production constante.

À cet égard, la position prise à Copenhague sera cruciale, notamment au vu de l'évolution de la position des États-Unis et des stratégies adoptées par la Chine et l'Inde.

Pour l'assistance aux pays les plus défavorisés, trois thèmes méritent d'être soulignés :

- l'assistance à l'augmentation de l'efficacité énergétique, notamment dans le secteur de la distribution d'électricité, où elle est parfois très faible
- la réalisation d'investissements de production utilisant des technologies modernes par des opérateurs des pays développés (mais l'expérience a montré que les gouvernements des PED refusent de s'engager sur les prix d'achat, ce qui fait disparaître les candidats ; aussi des clauses pourraient être envisagées à cet égard dans la politique ACP de l'Union)
- le transfert de technologies dans des conditions équitables par les firmes les possédant et notamment pour la production décentralisée d'électricité dans les zones rurales des pays les plus pauvres.

Sans que l'on puisse parler de politique extérieure de l'Union, il est donc possible d'intégrer judicieusement la dimension énergétique dans les actions internationales de l'Union et des États membres.

Conclusion

Face à des États membres, la Commission a réussi à élaborer un ensemble de propositions relativement cohérentes. Toutefois, pour des raisons qui expliquent son éloignement des problèmes concrets et parfois sa sensibilité (et celle de certains États membres) à des visions quasi idéologiques trop simples, ces propositions devraient être infléchies dans le sens des remarques de ce texte, largement inspirées par les débats de la conférence de l'Ifri à Bruxelles les 31 janvier et 1^{er} février 2008.