

Le changement du paysage géopolitique de l'énergie

Jacques Lesourne

Au cours de l'année 2011, le paysage mondial de l'énergie a évolué, soit à la suite d'événements survenus au cours de l'année, soit par la prise de conscience des effets d'événements des années précédentes.

Ces deux séries d'influence ont modifié le cadre des négociations mondiales sur le changement climatique et totalement déséquilibré la politique de l'énergie de l'Union Européenne.

LES EVENEMENT ANTERIEURS A 2011

J'en retiendrai deux de nature très différent :

- la crise financière de 2008,
- la mise en exploitation à grande échelle des gaz de schistes aux Etats-Unis

La crise financière de 2008

En préparation depuis plusieurs années, la crise financière qui a explosé en 2008 aux Etats-Unis pouvait engendrer à l'échelle mondiale une catastrophe de la même ampleur que celle de 1929. Heureusement, les gouvernements du G7 et de la Chine ont évité l'effondrement du système bancaire en soutenant les banques, en injectant des fonds publics pour limiter la chute de la demande, en maintenant ouvert le système des échanges, et en créant le G20 pour améliorer leur collaboration. La crise n'a donc pas eu les effets dévastateurs que l'on pouvait craindre. Toutefois, elle a été suivie par une « queue de traîne » aux multiples aspects :

Jacques Lesourne is Chairman of the Scientific Committee of the Ifri Energy Program.

Ifri is a research center and a forum for debate on the major international political and economic issues. Headed by Thierry de Montbrial since its founding in 1979, Ifri is a non governmental and non profit organization. As an independent think tank, Ifri sets its own agenda, publishing its findings regularly for an international audience. Using an interdisciplinary approach, Ifri brings together political and economic decision-makers, researchers, and internationally renowned experts to animate its debate and research activities. With offices in Paris and Brussels, Ifri stands out as one of the rare French think tank to have positioned itself at the very heart of the European debate.

The opinions and remaining errors are the responsibility of the authors alone.

ISBN: 978-2-86592-910-8
© All rights reserved, Ifri, 2011

WebSite : www.ifri.org



(1) Les marchés financiers ont réagi en contraignant les gouvernements à réduire leur endettement plus vite que leurs opinions publiques ne l'eussent souhaité. Les pays endettés de la zone euro ont fait l'objet d'attaques violentes qui ont contraint les membres de la zone à des aides collectives. Ce problème n'est pas encore sous contrôle.

(2) La reprise économique après la crise a été de ce fait en Europe plus lente et plus différente entre les pays que l'on pouvait le prévoir. Cette évolution a eu, en matière de consommation d'énergie et d'émissions de GES, deux conséquences opposées difficilement séparables :

a. Une baisse des émissions résultent du fléchissement de la consommation d'énergie par rapport aux prévisions,

b. Une chute des investissements susceptibles d'améliorer l'efficacité du système énergétique en termes de GES.

(3) De manière moins évidente mais tout aussi pernicieuse, s'est développée une tendance des pays à se replier sur eux-mêmes pour éviter des pertes d'activités ou d'emplois. Par exemple, la peur du *carbon leakage*, à cause des quotas de droits d'émissions de CO₂ s'est exacerbée.

A l'intérieur de l'UE, les tensions entre les Etats membres ou entre les Etats membres et la Commission et le Parlement se sont considérablement accrues.

A l'échelle mondiale, les actions recommandées par le G20 se mettent en place de plus en plus difficilement alors même que le domaine couvert tend à s'élargir.

La mise en exploitation des gaz de schistes aux Etats-Unis

D'une manière assez curieuse dans notre monde médiatisé, la révolution technologique qui a permis aux Etats-Unis la baisse considérable du coût d'extraction des gaz de schistes n'a été perçue qu'avec retard par les européens.

Il ne s'agit pourtant pas d'un détail puisque les Etats-Unis sont en quelques années devenus auto-suffisants et même exportateurs de gaz naturel.

En Europe les conditions géologiques sont favorables en Pologne et en Ukraine. Dans le premier de ces pays, des permis d'exploration ont été largement accordés.

En Extrême Orient, la Chine pourrait aussi devenir un grand producteur de gaz de schiste.

Les perspectives ne sont pas négligeables en France mais la contestation écologique a été vigoureuse avant toute découverte à cause des problèmes de pollution de l'eau qu'engendre la technique de fracturation actuellement utilisée.

Le développement du gaz de schiste peut bouleverser l'économie gazière mondiale, engendrer, comme aux Etats-Unis, un découplage du prix du gaz par rapport au prix du pétrole, permettre à l'Europe d'importer davantage de gaz sous forme de LNG. Des véhicules au gaz pourraient concurrencer les véhicules électriques, surtout si l'électricité consommée par ces derniers ne provient pas de l'énergie nucléaire.

Dans un document de 2011, l'AIE (Agence Internationale de l'Energie) a publié un scénario de croissance rapide de l'offre et de la demande de gaz naturel entre 2010 et 2035. Ce scénario suppose qu'en 2035, l'offre de gaz s'élèverait à 4.2 GTep soit une croissance de 50% à partir de 2010 et celle de pétrole à 4.5 Gtep. Le gaz représenterait alors le quart de la consommation mondiale d'énergie primaire et en dépasserait celle du charbon.

LES EVENEMENTS DE 2011

En respectant l'ordre chronologique, les événements qui ont contribué en 2011 à changer le paysage énergétique sont :

- les conférences de Copenhague et de Cancun,
- l'accident de Fukushima,
- l'abandon du nucléaire par l'Allemagne et, accessoirement, par l'Italie,
- le printemps arabe

Les conférences de Copenhague et de Cancun

Pour comprendre le bilan de la conférence de Copenhague, il faut revenir à Kyoto et au protocole qui y est signé. En ramenant les dispositions à l'essentiel, le protocole prévoit que les Etats membres s'engagent sur des baisses d'émission de GES de 1990 à 2012, ces baisses différant selon les pays ou les groupes de pays (pour l'UE à quinze). Les pays qui n'atteignent pas leurs objectifs ont la possibilité de racheter des droits de tirage aux pays qui les dépassent. Mais les engagements ne concernent que les pays développés et, au moins l'un d'entre eux, les Etats-Unis ne ratifie pas le protocole. Même si le nombre de ratifications est suffisant pour engager les pays ayant ratifié le protocole, l'absence d'engagements par les Etats-Unis et les pays émergents diminue beaucoup sa portée.

A Copenhague, les négociateurs des Nations Unies visent à des engagements qui seraient souscrits par tous les pays développés et émergents et qui seraient du même esprit que ceux de Kyoto.

En réalité, le Président des Etats-Unis n'a pu faire voter par le congrès la loi sur l'énergie qu'il envisageait et n'a donc pas de marges de manœuvre tandis que l'UE qui a abattu ses cartes d'emblée n'a rien à offrir. Quant à la Chine et aux

émergents, ils ne veulent en rien compromettre leur croissance et n'envisagent qu'une baisse progressive du rapport volume d'émission de GES/PIB. La conférence se terminera par une déclaration, les pays s'engageant à faire connaître à fin janvier 2011 les objectifs qu'ils se donnent.

Contrairement à l'image qu'en ont donnée les médias, cette conférence a impliqué réellement les pays émergents dans la lutte contre le changement climatique.

Cancun, qui a eu une meilleure presse, parce que la messe y a été dite selon le rite des Nations Unies, n'a fait pour l'essentiel que confirmer les résultats de Copenhague, les pays émergents et en développement ayant appelé que leur ordre de priorité est : 1) la croissance 2) la lutte contre la pauvreté 3) la lutte contre le changement climatique.

La chambre des représentants des Etats-Unis étant désormais fortement hostile à des objectifs chiffrés en volume de baisse des émissions américaines. Il est difficile actuellement de s'attendre à des progrès à la conférence de Durban en automne 2011.

L'accident de Fukushima

Survenue au Japon en mars 2011, la catastrophe de Fukushima résulte à la fois d'un séisme de grande ampleur, d'un tsunami et d'un accident industriel.

Elle a mis en évidence la hauteur insuffisante du mur de protection, l'emplacement inadéquat des sources auxiliaires d'électricité et l'absence de procédés empêchant l'explosion d'hydrogène au sein des enceintes. Le chantier n'est pas encore sous contrôle.

Il semble que, sur le plan humain, il n'y a pas eu de morts directes, mais on ne dispose d'aucune information quant aux conséquences sanitaires sur le personnel ayant eu à intervenir et sur la population des zones évacuées autour de la centrale. Les pertes matérielles et financières ont certainement été considérables.

Le Japon, qui n'a pas l'intention d'abandonner l'énergie nucléaire, envisage de faire évoluer la composition de son bilan énergétique, le nucléaire étant partiellement remplacé par du gaz naturel et des énergies renouvelables. Il faut attendre plusieurs mois pour connaître ce que pourrait être la composition de la production d'énergie primaire du Japon.

Les opinions publiques ont été fortement secouées par la catastrophe de Fukushima mais à des niveaux différents d'un pays à l'autre. Un examen sévère des conditions de sécurité a été entrepris dans la plupart des pays nucléaires et l'AEA s'efforce de renforcer la coopération internationale à ce sujet.

Fukushima n'a pas signé la mort du nucléaire, compte-tenu des besoins en énergie non carbonée, mais la place du nucléaire dans le bilan énergétique mondial vers 2035 sera sans doute plus faible qu'envisagée.

L'abandon du nucléaire par l'Allemagne, et accessoirement l'Italie

Cet article ne peut retracer l'histoire du mouvement écologique allemand et de sa place dans la vie politique du pays. Contentons-nous de constater que Fukushima y a développé une vague émotionnelle de grande ampleur à laquelle la coalition au pouvoir à la veille d'une élection générale, s'est sentie incapable de résister et a décidé d'imposer à l'industrie allemande le retrait du nucléaire avant 2022.

La décision a été prise démocratiquement par les deux Chambres à une forte majorité et elle n'est pas contraire aux traités européens. Pour l'Europe les conséquences n'en sont pas moins de grande ampleur :

- L'Allemagne qui va perdre une source qui assurait environ 25% de sa production d'électricité va devoir investir encore plus massivement dans les énergies renouvelables, construire des lignes à HT pour transporter l'électricité de sa frontière maritime au Nord vers le sud du pays, devra faire face à un coût de l'électricité plus élevé et émettre des volumes plus importants de GES.

J'aborderai plus loin l'impact de l'évolution allemande sur la politique énergétique de l'UE.

- Comme les carabinieri d'opéra, l'Italie a souvent fait, en matière nucléaire, un pas en avant puis un pas en arrière. Tout était prêt pour une relance, mais un référendum à contretemps, après Fukushima et dans un climat de débâcle du Président du Conseil, a mis fin à ces velléités.

Le printemps arabe

L'expression de « printemps arabe » a été admise pour désigner l'ensemble des événements politiques et sociaux qui se sont produits dans les derniers mois en Tunisie, en Egypte, en Lybie, au Yémen, à Bahreïn, en Syrie et dans une moindre mesure au Maroc, en Algérie et en Jordanie.

Ces événements, salués d'une manière simplette par les médias occidentaux qui, au seul nom de démocratie, ne voient que des lendemains qui chantent, me paraissent présenter trois caractéristiques :

- des facteurs communs jouant un rôle important dans leur genèse,
- des situations et des enchaînements différents d'un pays à l'autre,
- des scénarios d'avenir encore largement ouverts, quoique leur impact sur l'économie pétrolière me semble avoir plus de chance d'être défavorable que favorable pour les pays importateurs.

Parmi les facteurs communs (ou plutôt dominants car aucun ne s'applique à tous les Etats de la région) se retrouvent la présence de chefs d'Etat autoritaires en place depuis de longues années, l'existence de systèmes électoraux peu démocratiques, la puissance d'une police et d'une armée organisées, l'abondance d'une jeunesse plus éduquée que les générations précédentes mais ne trouvant pas sa place dans la société, l'étendue d'un islamisme plus ou moins radical...

En revanche, que de différences :

En Tunisie, le pays où l'aspiration à une véritable démocratie est la plus forte, la répression policière de la révolte des jeunes du Centre-Ouest, entraînera le basculement des classes moyennes du Nord et de l'Est, la substitution de l'armée à la police pour le maintien de l'ordre et le départ d'un président que personne ne soutient.

En Egypte, où l'enchaînement est moins clair, la constance des manifestations de la place Tahrir et les lentes et successives concessions d'un pouvoir écartelé entre la rue, l'armée et les Etats-Unis entraîneront la chute de Moubarak et la passation des pouvoirs à un gouvernement militaire chargé de préparer des élections.

Au Maroc, une réforme constitutionnelle entérinée par un référendum mettra fin à des manifestations modérées tandis qu'en Algérie, il ne semble pas qu'ait été dépassé le stade d'annonce de réformes.

En Lybie, la révolte de la Cyrénaïque n'a pas entraîné la chute du régime et l'intervention franco-britannique n'a, pour le moment, que confirmé Khadafi dans son fief, au point que certains prophétisent la partition du pays.

Au Yemen, le départ du président annoncé plusieurs fois, n'est pas encore une réalité. Reste le cas de la Syrie où l'armée d'Hafez-El Assad qui détient le pouvoir sous le nom de son fils refuse de céder et tire dans des foules nombreuses qui s'assemblent malgré le danger. En toile de fond, subsiste l'hétérogénéité, religieuse notamment, des communautés composant la Syrie, un pays qui a une position géopolitique essentielle et dont le pouvoir actuel est soutenu par l'Iran et la Russie.

Faire des scénarios par pays n'est pas concevable dans le cadre de cet article. On peut néanmoins esquisser trois familles d'avenir :

- le retour dans certains pays, à un régime autoritaire proche de l'ancien mais adoptant des formes plus démocratiques,
- la construction progressive de régimes démocratiques nourris de la culture propre des sociétés locales et ne se bornant pas à une copie des démocraties européennes. Dans ces scénarios, les groupes islamistes qui se sont montrés relativement discrets pendant le printemps arabe ne deviendraient pas dominants,
- des tentatives de démocratisation qui n'arrivent pas à répondre aux immenses espérances des populations, laissant aux groupes islamistes la possibilité de jouer un rôle dominant et éventuellement de conquérir le pouvoir.

Ces scénarios prendront du temps et il faut donc se garder d'annoncer prématurément la venue de l'un ou de l'autre.

Quelles conséquences tirer de cette analyse pour l'économie du pétrole ?

Il ne faut pas oublier évidemment que le principal Etat pétrolier de la région, l'Arabie Saoudite n'a pas été secoué par le printemps arabe, ainsi que les Etats du Golfe (Bahrein excepté). Si cette zone devait connaître des révolutions, toute l'économie pétrolière serait modifiée.

Même si une telle rupture ne se produit pas dans la prochaine décennie, on devrait, avec des nuances, observer la même tendance dans tous les scénarios issus du printemps arabe : la priorité donnée à une maximalisation des recettes obtenue par un plafonnement des exportations et une hausse du prix.

Ce qui devrait pousser les pays importateurs à développer l'usage du gaz, du charbon, des renouvelables (et du nucléaire dans les pays qui n'y renonceraient pas).

Ces rappels vont me permettre maintenant d'aborder les conséquences de ces changements de paysage sur la politique énergétique européenne et sur la lutte mondiale contre le changement climatique.

LES REPERCUSSIONS SUR LA POLITIQUE EUROPEENNE DE L'ENERGIE

La politique européenne de l'énergie se poursuit dans le cadre du traité de Lisbonne qui ne peut être modifié à court terme. Or ce traité fait de l'énergie un domaine partagé entre l'Union et les Etats-membres. En particulier, les Etats-membres conservent le pouvoir de choisir leurs sources de production d'électricité, l'octroi de tarifs préférentiels (pour une certaine durée) et les modalités de leur soutien aux énergies renouvelables.

Sur cette base, la Commission a construit une politique européenne reposant sur trois piliers : la recherche de la sécurité extérieure d'approvisionnement en énergie, la construction d'un marché intérieur unique, la lutte contre le changement climatique.

Mais que signifie la construction d'un marché intérieur lorsque le prix de l'électricité résulte des choix des gouvernements et s'étage actuellement de 1 à 2,5 pour un kwh consommé par les ménages ? Elaborer un réseau d'interconnexions pour transférer l'électricité des zones à bas coûts vers les zones à coûts élevés n'a plus de sens.

Le Commissaire à l'énergie explique l'utilité des interconnexions pour permettre l'insertion dans la grille des énergies renouvelables intermittentes, mais cela risque d'être essentiel pour l'Allemagne et secondaire pour la France.

Par ailleurs, tous les spécialistes savent que les gains d'une concurrence au niveau de la seule distribution BT sont négligeables.

Un oligopole européen d'exploitants électriques opérant dans les grands pays d'Europe étaient en train de se constituer autour d'EON, d'EdF, de Gdf-Suez, d'ENEL, de Vatterfall. Or aujourd'hui, les grands groupes se reconcentrent sur leur pays d'origine, mettant fin à une véritable industrie européenne de production d'électricité.

Quant à la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre, quel sens a-t-elle puisque ces émissions résultent de fait des politiques d'équipement des Etats ? Et au même moment, le Commissaire à l'environnement et un Parlement européen ayant perdu le sens commun veulent augmenter à 25% les engagements de baisse en 2020.

Faute de mieux, la Commission se rabat sur l'efficacité énergétique, sujet certes important mais qui concerne des millions d'acteurs qui vont être confrontés à 27 réglementations différentes.

A l'évidence, il faut procéder à une révision de la politique de l'énergie et de l'environnement de l'UE et de la concentrer sur les actions possibles au niveau européen en gardant comme objectifs, la sécurité extérieure, la maîtrise des coûts de l'énergie et la lutte contre le changement climatique (auquel il faut peut-être ajouter l'assistance entre pays) en se concentrant sur les seules actions efficaces et permises par le Traité.

De toute façon, l'avenir de l'Union ne se jouera pas sur l'énergie, mais sur la coopération financière.

LES PERSPECTIVES DE LA LUTTE SUR LE CHANGEMENT CLIMATIQUE

Les évolutions des dernières années ne sont dans l'ensemble pas favorables à la lutte contre le changement climatique, la limitation à 450 ppm du volume des GES dans l'atmosphère climatique n'apparaît pas probable.

Beaucoup plus qu'à des décisions spectaculaires contraignantes à l'échelle mondiale, il faut s'attendre à la poursuite par les différentes régions des efforts acceptés par leurs sociétés, qu'il s'agisse de la baisse lente de l'intensité énergétique, de la substitution de gaz au charbon, du développement des renouvelables (notamment la biomasse), du maintien ou de la faible croissance du nucléaire. L'effet de ces changements se fera de plus en plus sentir au-delà de 2020.

Il n'est pas exclu que l'on assiste en parallèle à une fermeture du commerce international en matière d'énergie, certains pays souhaitant conserver leurs ressources fossiles pour les générations à venir.

A l'intérieur des pays où existent des opinions publiques, de fortes oppositions semblent probables entre les tenants de différentes politiques énergétiques. Comme, dans le domaine de l'énergie, seules comptent les actions qui s'inscrivent dans la durée, on ne peut exclure des politiques énergétiques incohérentes et coûteuses.

Si l'Europe, en particulier, n'arrive pas à surmonter la crise financière dans laquelle elle se débat, la désaffection des peuples à l'égard de l'UE peut s'accroître et affaiblir les politiques communes, notamment celle de l'énergie.