
La sécurité des
approvisionnements
énergétiques en Europe :
principes et mesures

Jan Horst Keppler

Avril 2007

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.

En 2005, l'Ifri a ouvert une branche européenne à Bruxelles. Eur-Ifri est un think tank dont les objectifs sont d'enrichir le débat européen par une approche interdisciplinaire, de contribuer au développement d'idées nouvelles et d'alimenter la prise de décision.

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

© Tous droits réservés, Ifri, 2007

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
Email: ifri@ifri.org

EUR-IFRI
22-28 AVENUE D'AUDERGHEM
1040 - BRUXELLES, BELGIQUE
TÉL. : 00 + (32) 2 238 51 10
Email: info.eurifri@ifri.org

SITE INTERNET : www.ifri.org

La sécurité des approvisionnements énergétiques : de quoi parlons-nous ?

L'Europe connaît enfin un débat sur sa politique d'énergie et la sécurité de ses approvisionnements énergétiques. Après un trop long silence, médias, politiques, industriels et experts se bousculent soudainement pour demander une politique énergétique européenne commune, digne de ce nom, qui puisse garantir une haute sécurité des approvisionnements énergétiques, une performance environnementale satisfaisante et des prix compétitifs de l'énergie. Ce débat est bienvenu et nécessaire.

Il faut cependant constater que cet émoi soudain est le résultat de la rencontre d'événements, d'informations et de motivations les plus divers. Dans le court terme, cela peut nuire à la lisibilité du débat. Plus gravement, dans le long terme, ce mélange des genres peut nuire à la capacité à formuler des recommandations qui soient à la fois énergétiquement faisables, économiquement efficaces et politiquement soutenables. Dans les derniers dix-huit mois, la crainte que la sécurité des approvisionnements énergétiques en Europe ne soit pas au niveau souhaitable se nourrissait des sources suivantes :

- 1) une inquiétude concernant le triplement des prix du pétrole en dollars nominaux (la montée effective du point de vue européen correspondait à un doublement) sur fond de croissance de la demande indienne et chinoise ;
- 2) les interruptions volontaires par la Russie de ses livraisons de gaz à l'Ukraine (décembre 2005) et de ses livraisons en pétrole à la Biélorussie (janvier 2006) ;
- 3) la création d'un nouveau marché des droits d'émission de CO₂ dont les mécanismes et les impacts sont encore largement méconnus, quoique la contribution humaine au changement climatique soit maintenant universellement acceptée ;
- 4) les tensions sur les marchés électriques européens avec : une montée des prix de 30 % par an pendant trois ans ; des interruptions de fourniture (*blackouts*) suite à des incidents techniques dans des systèmes électriques très tendus ; une marge de réserve de la production électrique décroissante

associée à des incertitudes sur les investissements dans les capacités de pointe ;

5) un redémarrage de l'énergie nucléaire au niveau européen qui tarde à se concrétiser hors de la France malgré l'exemple encourageant de la Finlande ; des énergies renouvelables dont les prix restent en dehors de la zone de compétitivité ;

6) des tensions géopolitiques persistantes dans le Moyen-Orient qui incluent la guerre en Irak, les tensions suscitées par le programme nucléaire iranien, la démocratisation très lente des pays du Golfe et le conflit israélo-palestinien ; cet aspect peut être élargi par les événements internes au Venezuela et au Nigeria ;

7) une politique commerciale bilatérale très appuyée avec l'objectif d'obtenir la possession de ressources énergétiques et minières de la part de la Chine ;

8) un battage médiatique autour de la disponibilité des réserves en pétrole et le phénomène du *peak oil*, point d'infléchissement de la consommation mondiale ;

9) une montée réelle des défis techniques et politiques pour accéder à des nouvelles ressources en hydrocarbures (forage en eaux profondes ou en Arctique, traitement des sables bitumineux, sécurité des investissements étrangers en Russie) ;

10) une financiarisation des marchés de l'énergie qui a augmenté la liquidité mais a également contribué à rendre la formation des prix plus complexe et moins transparente pour les non-spécialistes ;

11) une augmentation de la dépendance européenne à l'égard des importations énergétiques en pétrole et en gaz sur fond d'épuisement des réserves britanniques et néerlandaises ; la difficulté du charbon européen abondant à prendre la relève à cause de ses émissions de CO₂ ;

12) une politique énergétique européenne illisible cherchant une issue à des contradictions créées par des objectifs multiples par la définition d'objectifs volontaristes sans se donner les moyens – notamment au niveau des prix – de les atteindre.

Les vrais et les faux problèmes pour la sécurité des approvisionnements

La liste est longue et les problèmes sont réels. Pourtant toutes les difficultés mentionnées n'entrent pas dans une logique qui relève d'un

souci concernant la sécurité des approvisionnements. Ne prenons que trois exemples. D'abord, une montée des prix de l'énergie suite à une augmentation de la demande (point 1) constitue un phénomène économique inévitable. Quitte à se procurer les ressources par la force pour en jouir à prix bas – option aussi dangereuse que fallacieuse, vu qu'elle ne ferait que donner naissance à un énorme système de contrebande pour vendre la ressource acquise à bon marché au plus offrant –, il faut accepter de payer le coût de ses habitudes. Dans une moindre mesure, les difficultés techniques croissantes d'exploration (point 9) et l'épuisement des ressources autochtones européennes (point 11) font également partie de ces réalités déplaisantes, difficiles à accepter, mais d'autant plus inévitables. Ce sont d'ailleurs des problèmes qui s'avèrent plus sévères dans un premier temps que dans la durée. Le premier choc pétrolier de 1973 l'a bien montré : dans l'immédiat, la brusque montée des prix a frappé de manière brutale les consommateurs figés dans leurs comportements mais, à la longue, les habitudes s'adaptent, on dépense plus en isolation pour la maison qu'en fuel pour la chauffer, les voitures deviennent plus petites et moins gourmandes en essence et de nouveaux équilibres s'établissent. Le problème n'est pas tellement le niveau des prix : c'est leur montée soudaine et imprévisible qui constitue la principale menace pour le bien-être individuel et social.

Les nouveaux marchés des droits d'émission de gaz carbonique (point 3), la sécurité des approvisionnements en électricité (point 4), la relance inaboutie du nucléaire (point 5) et les contradictions de la politique énergétique européenne (point 12) constituent un deuxième volet de sujets qui ne devraient pas entrer directement dans un débat sur la sécurité des approvisionnements énergétiques quoiqu'ils contribuent largement à l'inquiétude des commentateurs et du public. Tous ces domaines dépendent directement de la politique énergétique européenne. À partir de là, on pourrait argumenter : si ces problèmes devaient constituer des menaces essentielles à la sécurité énergétique de l'Europe, ils seraient résolus. Dans la réalité, nous savons tous que les choses ne sont pas si simples. Le manque de compréhension technique des décideurs, les blocages institutionnels, l'inertie et les équilibres entre groupes de pression peuvent mener à des non-solutions stables et sous-optimales de tout point de vue (on pense, par exemple, au débat ubuesque sur les tarifs régulés de l'électricité, ou la saga inaboutie Suez-GDF)¹. Cependant ces points constituent plutôt des manquements dans la formulation de réponses efficaces à une sécurité des approvisionnements en déclin qu'une cause supplémentaire de cette dernière.

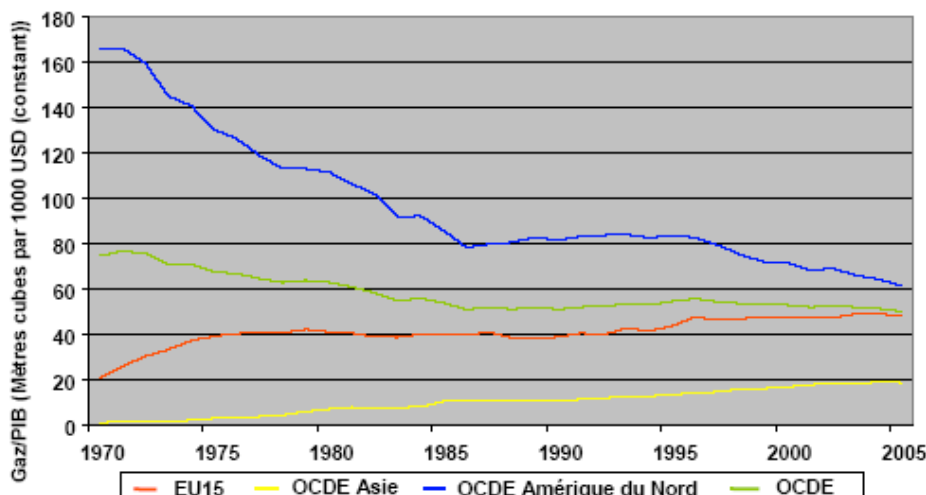
¹ Il peut certainement exister de bons arguments en faveur (protection sociale) et contre (manque d'incitation à l'investissement) des tarifs régulés. Ce qui pose problème, c'est un compromis paresseux qui n'arrive pas à séparer la question de l'organisation optimale du secteur électrique de la politique sociale.

Troisièmement, il existe également de faux problèmes, dont la « dépendance extérieure » (point 11) est l'exemple le plus flagrant. Certes, la part des importations dans la consommation européenne de pétrole (et de gaz, en absence d'un programme électronucléaire d'envergure) va s'accroître dans les prochaines années de 80 % peut-être à 90 % et au-delà. Par contre, ceux qui brandissent ces chiffres comme des étendards oublient souvent d'ajouter que la dépendance extérieure de l'Europe dans le pétrole était bel et bien de 100 % dans les années 1960, une période sans crainte excessive concernant sa vulnérabilité énergétique. Le problème n'est pas la dépendance énergétique (aucun pays du monde n'a réalisé cet objectif faussement attractif, coûteux et irréaliste) mais l'organisation du système international des échanges, sa transparence, sa liquidité et sa stabilité.

Finalement, il y a les vrais problèmes dont on ne parle que trop peu et qui mériteraient par contre toute l'attention de la discussion. N'en mentionnons que trois – la croissance de l'intensité gazière de l'économie européenne (voir graphique 1), la stagnation de la production russe en gaz et l'absence de tout débat sur les prix de l'énergie :

– L'attractivité des turbines à gaz à cycle combiné dans des marchés libéralisés a créé un phénomène tout à fait inhabituel : une intensité *croissante* de la consommation de gaz par unité de produit intérieur brut (PIB) en Europe et en Asie. En énergie totale et en pétrole, l'intensité a diminué de 30 et de 50 % respectivement dans les derniers trente ans, et l'intensité du gaz a plus que doublé dans la même période, ce qui fragilise l'Europe vis-à-vis de tout changement dans le prix du gaz.

Graphique 1 : L'intensité en gaz en comparaison (1970-2005)



– La production stagnante de gaz en Russie pose la question de la soutenabilité d'une augmentation ultérieure de la consommation du gaz en Europe (prévue par toutes les prédictions), notamment avec le développement concomitant des marchés asiatiques de la Russie.

– Finalement, l'absence de tout débat sur le rôle des prix dans les discussions sur la sécurité des approvisionnements énergétiques est un fait inquiétant. Le lien entre les prix de l'énergie et le niveau des investissements n'est que trop rarement évoqué. Actuellement, l'Europe veut tout : haute sécurité des approvisionnements, haute qualité environnementale et prix bas. C'est une équation insoluble qui risque d'aboutir à des réponses factices à des problèmes secondaires faute du courage nécessaire pour aborder les vrais problèmes.

Une classification des menaces sur la sécurité des approvisionnements

Restent sur notre liste initiale les vrais défis pour la sécurité des approvisionnements énergétiques (les points 2, 6, 7, 8 et 10). Les points 8 (« battage médiatique autour du *peak oil* ») et 10 (« financiarisation des marchés de l'énergie ») servent plutôt comme des amplificateurs des phénomènes réels sous-jacents. Demeurent donc les tensions géopolitiques classiques originaires de la Russie, du Moyen-Orient et de la Chine qui, strictement parlant, peuvent être considérées comme des menaces pour la sécurité des approvisionnements.

Sur la base des considérations précédentes, nous proposons une classification des véritables risques pour la sécurité des approvisionnements dont l'essentiel résulte du travail de Jacques Lesourne, président du Conseil scientifique du programme Énergie de l'Ifri, « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie » :

- 1) interruption des livraisons physiques à long terme par décision politique (par exemple, embargo, improbable dans un marché mondial) ;
- 2) interruption des livraisons physiques de durée variable pour des raisons internes d'un pays fournisseur (guerre civile, tensions politiques, grèves) ;
- 3) limitation de la capacité de production en raison d'un manque d'investissement (refus d'investissements étrangers ou mauvaise gestion) ;
- 4) limitation de la capacité de production « disponible » suite à une politique de sécurisation de ressources ;

5) interruption des livraisons physiques à court terme :

- a) pour des raisons politiques ;
- b) suite à un différend commercial (Ukraine, Biélorussie) ;

6) une flambée des prix suite à l'augmentation des prix par :

- a) un monopoleur ;
- b) un cartel ;
- c) un mouvement de spéculation (mimétisme) ;
- d) de nouvelles informations concernant les réserves réelles d'un pays fournisseur majeur ;

7) une flambée des prix suite à des événements techniques, météorologiques ou politiques isolés et non prévisibles :

- a) accident technique ;
- b) destruction volontaire d'installations énergétiques (sabotage) ; ouragan ou autre catastrophe naturelle.

Le lecteur attentif aura tout de suite compris que la qualité essentielle d'un vrai risque pour la sécurité des approvisionnements, s'il s'agit d'une interruption physique de la fourniture ou d'une flambée soudaine des prix, est son caractère imprévisible et aléatoire. À l'exception du premier point (qui a été inclus par un souci de systématisme plus que pour sa pertinence pratique), nous sommes confrontés à des événements soudains qui puisent leur force interruptive dans les discontinuités immédiates qu'ils provoquent. En plus, il s'agit chaque fois d'événements *sui generis* incommensurables et incomparables entre eux. Faute de comparabilité, le marché est alors incapable de construire des distributions de probabilité qui seraient internalisables par la voie d'un marché secondaire d'assurance. Nous sommes donc dans le royaume de l'incertitude selon la distinction classique de Frank Knight (1921²) entre risque probabilisable et incertitude non probabilisable. Cela nous mène directement vers le lien intrinsèque entre sécurité des approvisionnements et action publique (voir *infra*).

Notons ici une différence significative avec la plupart des éléments qui dominent le débat européen : celui-ci concerne souvent des phénomènes bien connus exerçant leur force sur le long terme (croissance de la demande asiatique et européenne, manque d'investissement en Russie, prix du CO₂ et de l'électricité, etc.). Bien sûr des relations étroites existent entre les deux catégories. Des phénomènes exerçant une tension croissante à long terme – notamment quand des prix plus élevés à long terme qui pourraient servir comme signaux d'un nécessaire ajustement sont exclus du débat pour des raisons de convenance politique – construisent la toile

2 F. Knight, *Risk, Uncertainty and Profit*, Boston, Houghton Mifflin, 1921 (réimpression : Chicago, University of Chicago Press, 1971).

de fond sur laquelle les interruptions physiques (ou les flambées soudaines des prix) peuvent exercer leur potentiel déstabilisant.

Avec ces explications nous pouvons formuler une définition d'un risque pour la sécurité des approvisionnements comme « un événement imprévisible et aléatoire qui interrompt les livraisons physiques ou crée des pics de prix dans le court terme ». Le court terme est ici défini comme l'horizon de temps qui *ne permet pas* un ajustement du comportement des consommateurs ou des producteurs, donc l'espace de plusieurs semaines, quelques mois – ou un à deux ans.

Par la suite, nous discuterons les mesures appropriées pour répondre aux risques pesant sur la sécurité des approvisionnements. Disons ici seulement qu'il s'agira de trouver des mesures à prendre pour le court, moyen et long terme, et de définir encore plus précisément les contours de la division du travail entre la Commission européenne, les gouvernements nationaux et les marchés ; il faudra veiller autant à limiter les risques extérieurs à la source qu'à minimiser leurs impacts sur le plan intérieur. Sur le plan extérieur il faudra également distinguer entre mesures multilatérales et bilatérales. Finalement il s'agira de bien décrire l'articulation entre une politique de la sécurité des approvisionnements spécifique et la politique de l'énergie tout court.

Que peut faire l'Europe aujourd'hui pour améliorer la sécurité de ses approvisionnements énergétiques ?

Dans la première partie, nous avons proposé comme définition d'un risque pour la sécurité des approvisionnements énergétiques « un événement imprévisible et aléatoire qui interrompt les livraisons physiques ou crée des pics de prix dans le court terme », le court terme étant défini comme l'horizon de temps ne permettant pas un ajustement du comportement des consommateurs ou des producteurs. Nous regarderons ici les instruments à disposition des décideurs pour gérer ces risques.

Trois points s'imposent d'emblée ; nous les synthétisons en forme de thèses que nous expliciterons par la suite :

- la sécurité des approvisionnements demande à la fois des réponses économiques et des réponses politiques ;
- les politiques énergétiques à l'intérieur d'un pays ou d'une région exercent inévitablement une influence sur la sécurité extérieure des approvisionnements énergétiques ;
- en ce qui concerne les politiques énergétiques *externes*, les approches multilatérales sont préférables aux approches bilatérales.

Assurer la sécurité des approvisionnements énergétiques demande une division du travail entre marché et politique

A priori, on pourrait avancer l'argument selon lequel « là où il y a risque, il y a assurance ». Pourtant, en matière d'énergie, cet argument n'est valable qu'à moitié. Pour une triple raison, les marchés ne peuvent pas entièrement prendre en compte les risques qui pèsent sur la sécurité des approvisionnements. D'abord les événements mettant en péril la sécurité des approvisionnements sont souvent eux-mêmes de nature politique et, le politique étant le domaine ouvert dans lequel une société choisit son destin, ils ne sont

donc pas probabilisables. Ensuite, la sécurité des approvisionnements possède une dimension collective qui transcende la logique de l'assurance privée dans une logique de prévention privée contre le risque. Un électricien s'assurant contre une interruption de ses fournitures en gaz couvre ses actionnaires et ses employés. Il ne couvre pas ses multiples clients pour lesquels une interruption de la fourniture électrique serait une catastrophe mais trop improbable pour mériter une assurance individuelle nécessairement coûteuse. Finalement, seule la politique peut espérer intervenir en elle-même auprès des *causes* des interruptions avec une chance de succès.

Cela dit, les marchés ont leur rôle à jouer et le jouent : contrats à terme, produits dérivés, diversification des portefeuilles. La couverture des risques financiers individuels sur les marchés de l'énergie a beaucoup progressé ces dernières années et laisse les agents exposés seulement aux risques qu'ils décident de gérer eux-mêmes. Certains veulent voir dans cette financiarisation une source d'opacité et d'amplification de la volatilité, avançant comme preuve l'augmentation et la forte volatilité des prix de l'énergie. Ce serait confondre cause et symptôme. Les marchés assurent bien les risques individuels probabilisables. Par contre, ils ne sont pas faits pour s'occuper des risques systémiques, des risques de très grande envergure ou des risques dont les contours économiques s'esquissent à peine, comme, par exemple, le changement climatique ou les évolutions politiques du Moyen-Orient. Ici, les pouvoirs politiques ont seuls les moyens et la légitimation d'intervenir sur la base des orientations données par le processus politique. En effet, le pouvoir politique dispose de toute une série de dispositifs pour améliorer la sécurité des approvisionnements énergétiques :

- dans le court terme, le stockage d'énergies importées comme le pétrole ou le gaz peut constituer un amortisseur important pour des interruptions de livraison ; il permet également d'intervenir sur les marchés spot pour calmer une spéculation excessive après un choc externe ponctuel (type catastrophe naturelle) ; l'Agence internationale d'énergie (AIE) recommande à ses pays membres de constituer des réserves d'au moins 90 jours de consommation ;

- dans le moyen terme, une politique fiscale qui taxerait les énergies importées de manière plus forte, voire les taxes sur l'essence, peut à la fois réduire la demande (et donc la dépendance) et atténuer les effets d'une augmentation des prix ; en termes relatifs, les prix américains de l'essence (le taux d'imposition varie d'environ 10 centimes d'euro selon les pays) ont donc augmenté dans le sillage des prix du pétrole brut beaucoup plus qu'en Europe où le taux d'imposition est jusqu'à dix fois plus élevé ;

- dans le long terme, seule la diversification à la fois des sources d'énergie et de leur provenance permet d'assurer un

minimum de sécurité des approvisionnements³ ; une politique soutenant la recherche et le développement de nouvelles technologies, telles les énergies renouvelables, par définition d'origine domestique, permet également d'avancer dans cette stratégie de diversification.

Assurer la cohérence entre politiques énergétiques internes et sécurité des approvisionnements énergétiques

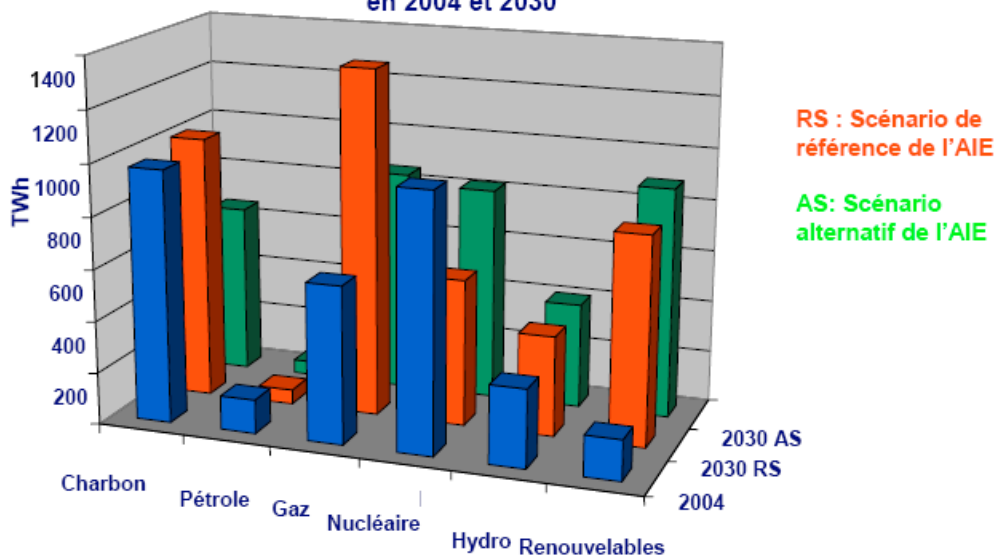
Jusqu'à très récemment, la politique énergétique de l'Union européenne était considérée comme l'appendice des politiques dans d'autres domaines plus prioritaires. Il faut nommer dans ce contexte en particulier les politiques menées dans les deux domaines suivants : la création d'un marché unique avec en corollaire l'ouverture et la libéralisation des marchés nationaux, la privatisation des entreprises publiques et la suppression des subventions ; et une politique environnementale ambitieuse avec notamment la création d'un système d'échange de quotas d'émission de CO₂. Dans les deux cas, les politiques menées avaient des répercussions imprévues sur la sécurité des approvisionnements énergétiques.

Dans le domaine de la libéralisation, la création progressive d'un marché intérieur de l'énergie en général et d'un marché unique de l'électricité en particulier a permis une certaine créativité et un certain dynamisme des acteurs industriels jusqu'alors cantonnés dans des structures nationales de monopole régulé. Au même temps, ce processus a fortement augmenté l'incertitude économique et régulatrice des opérateurs. L'électricité étant un bien non stockable et essentiel au déroulement de la vie quotidienne, sa demande est nécessairement très inélastique. Cela rend la formation concurrentielle des prix très aléatoire. En surcapacité, les coûts de production ne fournissent aux heures de pointe aucune indication pour les prix finaux et constituent seulement un seuil inférieur pour ces derniers. En sous-capacité, les prix peuvent tomber jusqu'au coût marginal de la technologie avec les coûts variables les moins chers – le nucléaire. Les régulateurs et législateurs nationaux, tiraillés entre des objectifs relevant à la fois de la stratégie industrielle et de la politique sociale, contribuent à cette incertitude en ajustant en permanence le cadre régulateur. Le marché français de l'énergie a ainsi vu depuis 2000 pas moins de cinq lois nationales de l'énergie et six directives européennes majeures. La situation n'est pas fondamentalement différente dans les autres pays européens.

³ L'idée n'est pas nouvelle. Déjà en 1913, Winston Churchill constatait qu'en matière de pétrole, sécurité et certitude étaient les résultats de la seule diversification (« Safety and certainty in oil lie in variety and variety alone ».)

Dans cette situation, les opérateurs sont nécessairement amenés à agir pour le court terme, ce qui favorise fortement les technologies ayant des périodes d'amortissement courtes. Si on sait que les coûts de l'investissement initial d'une centrale nucléaire représentent plus de 70 % de son coût total durant sa durée de vie de quarante ans, on comprend la réticence des investisseurs privés à s'engager dans l'énergie nucléaire dans des marchés libéralisés, même dans un contexte favorable tel qu'il existe par exemple aux États-Unis. L'énergie nucléaire aurait pourtant des atouts indéniables pour augmenter la sécurité des approvisionnements. Pour se rendre compte que la Commission européenne en est bien consciente, il suffit de relire les interventions publiques de l'ancienne commissaire à la Direction générale de l'énergie et des transports (DG TREN), Loyola de Palacio.

Graphique 2 : Composition des sources d'électricité dans l'UE-25 en 2004 et 2030



Toutes les prévisions de la demande énergétique (voir graphique 2) prévoient en revanche une augmentation de la consommation du gaz – ce qui augmentera la dépendance énergétique européenne – et une diminution de l'énergie nucléaire. Ce paradoxe s'explique par le fait qu'un investisseur dans une turbine à gaz à cycle combiné (TGCC) doit verser seulement 30 % du coût total de son investissement au moment de départ. Les 70 % restant peuvent être modulés progressivement selon les conditions du marché. En bref l'incertitude concernant les prix de revente générée

sur des marchés libéralisés introduit un biais très fort en faveur du gaz⁴. Actuellement, aucun document de la Commission concernant la libéralisation des marchés de l'énergie ne prend en compte cette interaction avec la sécurité des approvisionnements. Il est urgent de le faire.

Au-delà d'une libéralisation des marchés de l'énergie plus intelligente et moins dogmatique (permettant par exemple les contrats de fourniture à long terme) existent toute une série de mesures *internes* que l'Europe peut prendre pour améliorer la sécurité de ses approvisionnements externe. Parmi celles-ci se trouvent :

- 1) la création d'un régulateur européen pour les marchés de l'électricité et du gaz ainsi qu'une augmentation des interconnexions européennes pour le transport de l'électricité ; la promotion de contrats interruptibles avec des incitations fiscales ;
- 2) l'inclusion du secteur des transports dans le système d'échange des quotas d'émission de CO₂ ; l'articulation du marché européen avec d'autres marchés des émissions et l'accélération d'un cadre politique post-Kyoto ;
- 3) la création d'un mécanisme européen de réponse pour le marché du gaz (similaire à celui existant pour le pétrole pour les pays de l'Agence internationale de l'énergie [AIE]) ;
- 4) en général, la facilitation des investissements dans la production et la transformation d'énergie ; en particulier, la facilitation de la construction de deux terminaux de gaz naturel liquéfié (GNL) et d'une usine de raffinage ;
- 5) l'intégration des instances régulatrices européennes en matière d'énergie nucléaire, ainsi que l'organisation d'une solution européenne pour le stockage des déchets nucléaires ;
- 6) la promotion d'un débat franc sur une réforme fiscale offrant une réduction des impôts sur le travail et le capital en échange d'impôts plus élevés sur l'énergie ; un effort de recherche plus volontaire dans les domaines de la capture et du stockage du carbone, l'énergie nucléaire et l'efficacité énergétique.

L'Europe n'est pas défailante dans tous les domaines. Un élément important de la politique énergétique interne de l'Union a potentiellement des effets très favorables pour la sécurité des approvisionnements : il s'agit de la politique de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES). L'engagement des Vingt-

⁴ Ceci n'implique nullement une incompatibilité complète entre marché libéralisé et énergie nucléaire, mais implique seulement que les spécificités des énergies avec des coûts fixes élevés, dont font partie également les énergies renouvelables, doivent être mieux pensées et prises en compte par le design des marchés. Une plus grande flexibilité de la Commission, notamment en ce qui concerne les contrats de fourniture à long terme – et une plus grande créativité des opérateurs dans ce contexte –, serait certainement souhaitable. L'exemple finlandais montre que cela est possible.

Sept à réduire ces émissions de 20 % à l'échéance de 2020 en dessous de leur niveau de 1990 à l'occasion de leur sommet des 8 et 9 mars 2007 est un pas courageux dans le bon sens. Un tel objectif implique mécaniquement une augmentation du prix du carbone et ainsi une augmentation du prix des sources énergétiques à base d'hydrocarbures dans les secteurs censés contribuer à la réalisation de l'objectif affiché. Actuellement seule la moitié des sources émettrices de gaz carbonique est soumise au Système européen d'échange de quotas d'émission de CO₂ mis en place pour atteindre les objectifs bien moins ambitieux du protocole de Kyoto (moins 8 % des émissions de 1990, en moyenne, dans les années 2008-2012). L'augmentation du prix du carbone rendra les formes d'énergie qui n'émettent pas de CO₂, énergies renouvelables et énergie nucléaire, ainsi que les économies de l'énergie, bien plus intéressantes. Ceci ne contribuera pas seulement à la prévention d'un changement climatique global (de manière assez marginale, disons-le, l'Europe étant responsable de moins de 20 % des émissions mondiales, mais elle joue ici un rôle précurseur) mais aussi, de manière très concrète, à la sécurité des approvisionnements européens.

Certes, le seul affichage d'un objectif, aussi ambitieux soit-il, ne changera pas les réalités du terrain. La prescription de sous-objectifs (20 % d'énergies renouvelables, 20 % d'économie d'énergie, 10 % de biocarburants) limite déjà la flexibilité de l'économie européenne dans la poursuite de l'objectif global. La libéralisation simpliste et parcellisée du marché de l'électricité en Europe continue à favoriser l'utilisation du gaz et du charbon. Les conséquences économiques, agricoles et environnementales d'un déploiement massif des biocarburants n'ont pas encore été suffisamment étudiées et discutées, etc. Néanmoins, on ne peut que souhaiter que l'Europe trouve la force d'aller au bout de ses intentions. Déjà, la décision de discuter la distribution des réductions nationales et des instruments pour les atteindre plus tard donne une mesure des défis à venir. Cela dit, même un long voyage commence avec un premier pas – autant vaut-il qu'il aille dans la bonne direction.

Une politique externe efficace en matière d'approvisionnement d'énergie a besoin d'une approche multilatérale

En matière d'énergie, essentiellement deux orientations stratégiques permettent d'organiser les relations avec des pays producteurs ou de transit. La première cherche à assurer la sécurité des approvisionnements sur la base d'une haute indépendance énergétique, une minimisation des importations et des relations bilatérales étroites censées garantir un traitement préférentiel en cas de crise. Cette approche vise le rapprochement des questions

énergétiques avec des questions politiques, diplomatiques et stratégiques à la fois au niveau européen et national. L'autre approche accepte la division internationale du travail dans un domaine aussi important et sensible que celui de l'énergie. Les risques auxquels expose la participation dans le marché mondial de l'énergie sont considérés préférables aux risques créés par les interférences de l'approvisionnement énergétique avec des questions de politique étrangère.

Le charme d'une politique bilatérale réside dans la sécurité prétendue du prix et des approvisionnements physiques en énergie, les relations contractuelles étant censées s'insérer dans le contexte plus large des relations commerciales et politiques. Cette vision des choses se heurte aux réalités suivantes :

- 1) la bilatéralisation des relations suppose toujours une exclusion de tiers ; cela implique qu'une partie des contrats possibles, peut-être les plus favorables, ne sont pas conclus – avec des pertes à la fois pour les consommateurs et les producteurs ;
- 2) dans le long terme, même les relations bilatérales les plus étroites ne résistent que très rarement à la logique économique ;
- 3) le refus du marché à cause de son manque de fiabilité se fonde souvent sur une analyse erronée qui mélange la rareté objective des ressources et le niveau moyen des prix avec la variabilité des prix et la sécurité des livraisons physiques. Seuls les deux derniers éléments peuvent être affectés par des arrangements particuliers ; le vrai souci est pourtant posé aujourd'hui par les deux premiers.

Cependant, il ne faut pas non plus pousser trop loin la contradiction entre une approche bilatérale et une approche multilatérale. L'essence même du marché est le contrat bilatéral. L'essentiel est que ces contrats soient renégociables au cas où des nouvelles opportunités se présentent et qu'ils soient garantis par une instance tierce impartiale. Plus les relations bilatérales sont spécifiques, multiples et renégociables, plus l'approche bilatérale évolue vers une approche multilatérale.

Ces vérités ont récemment été quelque peu cachées par une série de manifestations plus ou moins sérieuses d'un « patriotisme énergétique » dans certains pays producteurs, comme la Russie, le Venezuela, l'Équateur, l'Iran ou d'autres. Pour le moment, ces agitations semblent avoir deux objectifs bien distincts : d'une part, renforcer la position de dirigeants souvent pas très solidement installés devant une audience interne ; d'autre part, chercher à extraire un partage des rentes plus favorable entre le pays producteur et les investisseurs extérieurs.

Cette rhétorique, certes inquiétante, ne doit pas cacher la réalité sous-jacente que les marchés mondiaux de l'énergie

continuent *grosso modo* à bien fonctionner. Même les interruptions russes des approvisionnements en gaz et en pétrole au début de 2006 et de 2007, signe d'une légèreté non excusable, doivent être ramenés à leur contexte, dans des disputes commerciales où d'anciens prix politiques étaient ajustés au prix du marché.

Une politique européenne cherchant à garantir la sécurité des approvisionnements énergétiques doit donc gérer le paradoxe suivant : tout en étant parfaitement lucide sur les réalités géopolitiques des marchés mondiaux de l'énergie, elle doit insister avec force et persévérance sur la primauté de l'économie, la sécurité des contrats et la primauté des règles sur l'arbitraire. En tant que grande région importatrice, l'Europe a un intérêt primordial dans un système d'échanges internationaux aussi stables et prévisibles que possible. Concrètement, une telle politique *extérieure* doit inclure les éléments suivants :

- 1) le renforcement des organisations internationales compétentes, telles l'Agence internationale de l'énergie, la Banque mondiale, la Convention cadre des Nations unies sur le changement climatique (CCNUCC) et l'Organisation mondiale du commerce (OMC) ; des contentieux énergétiques doivent être intégrés autant que possible dans les mécanismes de résolution des conflits existants à l'OMC ;
- 2) une amélioration des conditions d'investissement privé dans les pays fournisseurs ; cela demande des relations de confiance et des garanties solides concernant le partage des rentes et, au-delà de l'Europe, l'implication commune au moins des États-Unis, de l'Arabie Saoudite, de la Russie et de la Chine ;
- 3) l'implication dans des initiatives multilatérales comme la Charte de l'énergie (avec un changement d'emphase du Protocole de transit vers une sécurisation des investissements), le Global Gas Flaring Reduction Partnership (GGFR), l'Initiative sur la transparence dans les industries extractives (Extractive Industries Transparency Initiative [EITI]), le Groupe d'action financière (GAFI) et les principes d'Équateur de la Société financière internationale (SFI) ;
- 4) la mise en place d'un leadership intellectuel par l'Europe dans la défense du système multilatéral des échanges énergétiques avec une implication plus active dans des questions techniques, telles la sécurisation des voies internationales du transport maritime et la promotion d'une meilleure transparence des marchés de l'énergie ;
- 5) la création de « champions européens » capables de jouer à plein dans les marchés mondiaux de l'énergie ainsi qu'une meilleure coordination extérieure dans la participation européenne dans des grands projets internationaux (par exemple, le gazoduc Nabucco censé lier l'Europe aux gisements de la mer Caspienne).

Une telle vision stratégique multilatérale n'empêche nullement que l'Europe ait une conscience claire de ses propres atouts, c'est-à-dire l'attrait d'un grand client fiable et solide pour les pays exportateurs. Elle n'empêche pas non plus un recours à la réciprocité dans des cas où certains des pays exportateurs bloquent l'accès de leurs marchés à des entreprises européennes. L'Europe est aidée dans cette démarche par le fait que, sur le long terme, la logique économique s'impose toujours : des ressources économiques graviteront toujours vers le ou les pays où leur valeur et leur prix seront les plus élevés. Toute gesticulation populiste professant une entrave à cette « loi d'airain » du marché détruira ses propres fondements au moment où elle cherchera à mettre ses paroles en action. Une Europe championne mondiale des marchés libres de l'énergie constituerait également une meilleure affiche – notamment dans le contexte d'un processus de Lisbonne officiellement toujours en vigueur – qu'une forteresse Europe s'auto-contrainant dans un filet de « relations spéciales » avec des pays producteurs souvent instables.

Le défi est de résister dans le court terme à la tentation d'un bilatéralisme promettant d'éviter les ajustements nécessaires vers un monde de ressources rares et de prix de l'énergie durablement plus élevés. L'identification de « crises » de l'approvisionnement à répétition peut aboutir à un « alarmisme complaisant » qui empêche de mettre en place les vraies mesures pour une haute sécurité des approvisionnements en Europe.

Pour avancer dans cette voie d'une politique réaliste et concrète, les décideurs européens doivent d'abord organiser un arbitrage entre les objectifs, sécurité des approvisionnements, qualité environnementale et prix bas de l'énergie (compétitivité). Sur la base d'un tel arbitrage devrait s'organiser une meilleure harmonisation des politiques énergétiques intérieures et extérieures. Concernant la politique intérieure, l'Europe de l'énergie ne pourra échapper à la tâche de repenser et d'améliorer la libéralisation de ses marchés – sans renoncer à l'ambition initiale mais avec un processus d'apprentissage amélioré et accéléré. Concernant la politique extérieure, une grande région importatrice comme l'Europe ne pourra pas ne pas s'engager dans la défense et le renforcement appuyés, engagés et détaillés du système multilatéral des échanges énergétiques.