

Vers une politique énergétique commune

Sophie MERITET

Le débat sur une politique énergétique commune en Europe, sur sa nécessité et sa mise en œuvre est ouvert depuis plusieurs décennies. Il a souvent été question d'inclure un chapitre « Energie » dans les différents traités européens mais sans succès. Les discussions sont aujourd'hui relancées par les tensions sur les marchés de l'énergie et la nécessaire protection de l'environnement. Mais l'équation à résoudre est devenue complexe : alimenter l'Union européenne avec des énergies sûres et « bon marché », constituant un élément fort de compétitivité, tout en parvenant à réduire les émissions de gaz à effet de serre. Dans un contexte défavorable : la dépendance européenne vis-à-vis des ressources énergétiques importées est croissante et les secteurs de l'énergie sont entrés dans une période de turbulence, en termes de prix (flambée des prix d'énergies primaires tels que le pétrole et le gaz naturel) et de sécurité d'approvisionnement.

L'ampleur des risques et de l'incertitude qui pèsent sur la situation énergétique européenne et son évolution obligent à penser une stratégie commune dans le long terme. Sur fond de polémique autour du protectionnisme économique adopté par de nombreux pays, la Commission Européenne a présenté, en mars 2006, le Livre Vert « *Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable* », qui pose les bases de discussions pour une politique européenne de l'énergie. Au regard de la diversité des situations énergétiques au sein de l'Union européenne, l'idée même d'une politique commune était irréaliste il y a encore quelques années. Néanmoins, une vision, partagée par tous les Etats membres, d'un marché unique de l'énergie a toujours existé. Mais de la vision commune à la politique énergétique commune, de grands pas sont nécessaires, qui pourraient être accélérés par une politique extérieure plus unitaire permettant à l'Union européenne de parler d'une seule voix lors de négociations internationales énergétiques.

1/ Les situations énergétiques au sein de l'Union européenne sont contrastées

...

L'histoire de chaque nation européenne et la dotation de chacune en ressources énergétiques ont modelé des évolutions qui aboutissent à une très grande diversité. En comparant les pays les uns aux autres, on est surpris par les différences qui existent encore quant à la place occupée par chaque source énergétique, l'organisation de l'industrie, le rôle joué par l'Etat, la dépendance d'un pays vis-à-vis des importations, etc.

Malgré la convergence que fait naître l'Union, de grandes différences subsistent au moins au niveau des quatre éléments suivants (Chevalier, 2006) :

1. **L'intensité énergétique**, c'est-à-dire la consommation d'énergie rapportée au produit intérieur brut, varie sensiblement entre les 25 Etats membres. En 2005, ce ratio oscille entre 125 pour le Danemark et 300 pour le Luxembourg (en millions de tonnes équivalent pétrole, au prix de 1995). En outre, les sept nouveaux entrants (la République tchèque, l'Estonie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, la Pologne, et la République slovaque) présentent des intensités énergétiques beaucoup plus fortes que les anciens membres, jusqu'à 1400 pour l'Estonie ou la Lituanie. Leurs émissions de gaz à effet de serre par habitant sont supérieures à la moyenne européenne. Le potentiel d'amélioration de l'intensité énergétique des nouveaux entrants est donc très élevé.

2. **La dépendance énergétique** vis-à-vis d'autres pays, mesurée par le rapport entre les importations nettes et la consommation totale d'énergie primaire, ne cesse de croître dans toute l'Union européenne, qui à cet égard devient vulnérable. L'ampleur de cette dépendance diffère évidemment selon les pays, en fonction de leur histoire et de leur dotation énergétique initiale. Mais si aucune mesure n'est prise, la dépendance énergétique risque de culminer à 70% en 2030 : 90% des besoins en pétrole et 80% des consommations en gaz naturel seraient assurés par des importations (EC, 2006b). Cet accroissement de la dépendance s'explique notamment par le déséquilibre entre les réserves de l'Union européenne (0,6% des sources de pétrole et 2% en gaz) et ses besoins en consommation d'énergie. La situation ne devrait pas s'arranger puisque la production d'énergie primaire en Europe est prévue à la baisse tandis que la demande est orientée à la hausse. Deux questions sont ainsi soulevées : le prix des énergies et leurs disponibilités.

3. **La diversité des bilans énergétiques nationaux** est emblématique des différences constatées au sein de l'Union européenne (cf. tableau 1). Le « mix énergétique », c'est-à-dire la combinaison des différentes formes d'énergie, varie fortement d'un pays à l'autre. Dans certains pays comme la Grèce, la consommation d'énergie repose exclusivement sur le pétrole et le charbon importés. En France, la diversification est plus grande avec du nucléaire, de l'hydroélectricité, du gaz naturel, et du pétrole. Certains pays, tels que le Portugal, sont presque totalement dépendants des énergies importées. D'autres, au contraire, parviennent à être exportateurs comme la Grande-Bretagne. Les dix nouveaux pays de l'Union accentuent encore un peu plus la diversité énergétique, avec notamment une dépendance accrue vis-à-vis du gaz russe.

Tableau 1: Consommation d'énergies primaires par source en 2005 dans quelques pays européens (en millions de tonnes équivalent pétrole –Mtep– et en %)

Pays	Total (Mtep)	Pétrole %	Gaz naturel %	Charbon %	Nucléaire %	Hydroélectricité %
République Tchèque	44.4	22.3	17.4	46.2	12.6	1.5
Allemagne	324.0	37.5	23.8	25.3	11.4	1.9
Grèce	33.5	62.4	6.8	26.8	-	3.8
France	262.1	35.5	15.4	5.1	39.0	4.8
Lituanie	8.3	32.5	34.9	2.4	27.7	2.4
Pays-Bas	94.7	52.4	37.5	9.2	0.9	-
Pologne	91.7	23.8	13.3	61.8	-	0.9
Portugal	23.0	66.6	11.8	16.6	-	4.8
Slovaquie	18.2	19.2	29.1	23.6	22.0	6.0
Suède	49.7	30.4	1.4	4.4	32.7	31.1
Royaume-Uni	227.3	36.4	37.4	17.2	8.1	0.8

Source: BP Statistical Review of World Energy (2006)

4. **Les priorités énergétiques nationales** continuent de dominer les débats européens. Le secteur stratégique de l'énergie demeure lié à des considérations nationales qui définissent des choix dans un contexte national. La culture énergétique de chaque pays affiche certaines priorités stratégiques accordées à telle ou telle forme d'énergie. La structure des bilans énergétiques souligne bien ces différences de sensibilité. Certains pays sont favorables au développement du nucléaire (comme la France ou la Finlande), qui limite l'importation de fuel et les émissions de CO₂. Plusieurs gouvernements relancent les débats sur l'option nucléaire (Royaume-Uni et Espagne). Tandis que d'autres pays, comme l'Allemagne ou la Pologne, cherchent à protéger leur industrie de charbon. En parallèle,

certaines Etats membres ont décidé d'aller plus loin que les directives dans le développement des énergies renouvelables (Danemark, Allemagne, Finlande...) qui occupent une part de plus en plus importante dans leurs bilans. L'objectif communautaire fixe la part des énergies renouvelables à 12% de la consommation totale d'énergie et à 21% de la consommation d'électricité en 2010.

2/ ... Néanmoins, une vision européenne commune existe

Bien que les 25 Etats Membres n'aient pas les mêmes sensibilités et cultures, ils partagent une vision commune du développement futur des marchés de l'énergie en Europe. La création d'un marché unique de l'énergie demeure un objectif central. Le Livre Vert a affirmé pour la première fois officiellement les six principes de base de cette vision commune.

1. **La libéralisation des marchés s'inscrit dans la dynamique européenne de construction des marchés intérieurs européens de l'électricité et du gaz naturel.** Le processus de dérégulation prend plus de temps que prévu car il existe encore des barrières empêchant le développement de la concurrence. La Commission Européenne a mis en évidence les obstacles (CE, 2006 (a)) : la concentration des marchés avec la position des opérateurs historiques, le degré d'intégration verticale (c'est-à-dire le regroupement d'activités situées à des niveaux différents d'une filière), le manque de transparence, l'insuffisance d'intégration des marchés, et l'absence d'un système efficace et transparent de formation des prix. Le défi est de combiner un degré acceptable de libéralisation avec de nouvelles formes de régulation. En effet, la libéralisation n'implique pas la suppression de la réglementation mais l'introduction de nouvelles formes de réglementation plus adaptées, permettant une sécurité d'approvisionnement, des énergies bons marchés et la protection de l'environnement. Ces nouvelles régulations ne sont pas seulement étatiques, elles sont aussi locales, régionales, plurinationales et mondiales.

2. **La sécurité d'approvisionnement** est une question fondamentale récurrente au niveau national comme au niveau européen. En cette période de hausse de prix, les approvisionnements en pétrole et en gaz avec leurs risques de ruptures, ainsi que l'essor des énergies renouvelables et la recherche de la maîtrise de la demande d'énergie sont au centre de nombreux débats. Une réponse peut être apportée, d'une part, au sein de l'Union européenne, par des mesures telles que l'efficacité énergétique (dans le sens d'une consommation mieux maîtrisée de l'énergie), la diversité du mix, la réduction des émissions de CO₂... La politique extérieure européenne peut apporter, d'autre part, une réponse par un dialogue commun avec les fournisseurs d'énergie. Quoi qu'il advienne, la sécurité d'approvisionnement repose sur la solidarité entre les Etats Membres.

3. Le recours à un **bouquet énergétique plus durable, efficace et diversifié.** Sont ici à examiner tous les avantages et les inconvénients des différentes sources d'énergie, des énergies renouvelables, notamment du charbon et du nucléaire.

4. **La lutte contre le changement climatique** est devenue une priorité européenne. Les enjeux de la protection de l'environnement légitiment l'implication de la Commission Européenne dans des politiques qui auparavant relevaient de la souveraineté nationale. Le marché de permis d'émissions négociables pour le carbone (ETS, *Emissions Trading Scheme*) est un exemple de la coopération communautaire. Avec ce nouveau marché qui fonctionne depuis mars 2005, l'Union européenne qui a ratifié le Protocole de Kyoto en 1998, se présente comme un précurseur dans le domaine de la protection environnementale.

5. **La recherche et le développement de technologies** à haut rendement énergétique et à faible taux d'émission de carbone représentent l'un des facteurs

déterminant de l'évolution énergétique européenne. Ces technologies (tels que les micro turbines à gaz pour la production distribuée, les piles à combustible, les cellules photovoltaïques, les centrales à la biomasse, etc.), constituent un marché en croissance qui pourrait devenir un pôle de compétitivité pour les entreprises européennes.

6. **La cohérence de la politique extérieure** commune pourrait permettre à l'Europe de faire face en s'exprimant d'une seule voix aux défis liés à la demande d'énergie croissante, aux prix élevés et instables de l'énergie, à sa dépendance grandissante vis-à-vis des importations, et au changement climatique.

Dans leur réponse au Livre Vert, les Etats membres ont concentré leur attention sur trois thèmes : la sécurité d'approvisionnement, la compétitivité et la durabilité. Lors du sommet du printemps 2006, les chefs d'état et de gouvernement se sont entendus sur les principes fondamentaux de la future politique énergétique de l'Europe. La réflexion menée dans le Livre Vert a permis un grand pas communautaire vers la définition d'une politique énergétique commune. Néanmoins, les Etats Membres n'ont pas accepté tous les points présentés. Ils ont insisté sur la protection de leur souveraineté nationale concernant les principales décisions stratégiques comme le choix du mix énergétique. La politique énergétique commune n'est donc pas encore pour demain même si de grands pas ont été faits. Le processus pourrait être accéléré grâce à une politique énergétique extérieure commune.

3/ De la vision commune à la réalité grâce à la politique extérieure

Une approche unie permettrait à l'Union européenne de jouer un rôle prépondérant dans la recherche de solutions énergétiques. Grâce à la politique extérieure, il serait possible que les 25 pays parlent d'une même voix. Les Etats membres pourraient entamer des négociations avec la Russie ainsi qu'avec les pays exportateurs d'énergies autour de l'Union européenne et au cours de négociations internationales :

- La Russie est un partenaire énergétique important de l'Union européenne : 40% du gaz importé pourrait être russe d'ici 2030. Les relations avec ce fournisseur sont compliquées à cause des risques de rupture d'approvisionnement et de ceux liés au transit dans les différents pays. L'Europe a aujourd'hui peu de moyens de pression tant qu'elle ne développe pas d'autres sources d'approvisionnement et de stockage. Du côté russe, de grandes réserves existent mais ne sont pas encore développées. Le marché russe fait face à une demande croissante. L'efficacité énergétique pourrait être améliorée sans difficulté. Les Européens sont désireux d'investir dans les infrastructures gazières russes si des garanties leur sont fournies par le gouvernement russe et si le marché continue vers la libéralisation et l'ouverture internationale. Néanmoins, les discussions risquent de durer.
- L'Union européenne est entourée par de nombreux pays exportateurs de gaz naturel (tels que l'Algérie, l'Arabie Saoudite qui constituent la « ceinture énergétique de l'Europe »). La sécurité d'approvisionnement et la compétitivité européenne impliquent une meilleure diversification des fournisseurs de gaz pour encourager la concurrence entre gaz, aussi bien qu'avec le gaz naturel liquéfié. Une politique commune pourrait favoriser la diversification des approvisionnements et aider au financement de projets.
- Sur la scène internationale, une Union européenne parlant d'une même voix aurait une influence plus grande notamment sur les discussions liées au changement climatique. Avec le lancement du plus grand marché intégré de permis d'émission,

l'Europe a pris de l'avance. Elle doit désormais se préparer à l'application du protocole de Kyoto. L'Europe s'est engagée à baisser de 8% ses émissions de CO₂ d'ici 2010 par rapport au niveau de 1990. En parallèle, l'Union européenne a également encouragé la recherche et le développement des technologies et énergies du futur. Les décisions communes sont souhaitables pour la compétitivité et la protection de l'environnement si l'Union européenne désire maintenir un rôle important au niveau international.

Au-delà de la diversité énergétique qui caractérise les pays de l'Union européenne, tous partagent une vision commune du développement énergétique. La publication du Livre Vert a réaffirmé le principe de solidarité entre les Etats Membres. Nous allons vers l'Europe de l'Energie, lentement, avec des relents récurrents de nationalisme (patriotisme économique), des blocages (contre le nucléaire) et des contractions. Néanmoins, l'Europe de l'Energie est notre avenir...

L'achèvement du marché intérieur, la lutte contre les changements climatiques et la sécurité d'approvisionnement sont des défis énergétiques communs qui appellent une solution commune. L'unité des 25 pays apparaît comme l'unique moyen de faire face aux défis énergétiques du XXI^{ème} siècle. Cette politique reste du ressort des Etats mais les décisions divergent d'un pays à l'autre. Les aspects géopolitiques de la politique énergétique dans sa dimension extérieure relèvent toujours de la politique étrangère des Etats Membres. Au-delà des intérêts nationaux, les Etats Membres sont-ils prêts à suivre les orientations de la Commission Européenne ?

Bibliographie

BP Statistical Review of World Energy 2006, BP web website, 2006. Consultable à l'adresse Internet : <http://www.bp.com/productlanding.do?categoryId=91&contentId=7017990>.

J.-M. Chevalier, Does Europe need a common energy policy?, *CERA document*, 2006.

EC, European Commission Competition DG, Sector Inquiry under Art 17 Regulation 1/2003 on the gas and electricity market, Preliminary Report, Bruxelles, 16 Feb, 2006 (a). Consultable à l'adresse Internet :

http://ec.europa.eu/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/energy/execsum.pdf

- EC (b), European Commission Competition DG, Livre Vert : Une stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable, Bruxelles, 2006 (b), Consultable à l'adresse Internet :

http://ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/doc/2006_03_08_gp_document_fr.pdf