

LA SÉCURITÉ ÉNERGÉTIQUE EN EUROPE: ÉTAT ET PERSPECTIVES

La sécurité énergétique est devenue un thème prioritaire de l'Union européenne. Il s'est toutefois avéré très difficile de concevoir et de mettre en œuvre une politique énergétique commune. Le mix énergétique et les préférences des Etats membres en matière de politique énergétique diffèrent, ce qui les empêche de s'entendre sur des priorités communes et des mesures concrètes. La stratégie énergétique de l'UE a enregistré des progrès sûrs dans le domaine de la durabilité, mais la réalisation d'un marché commun de l'énergie et d'une politique énergétique extérieure représente quant à elle des défis toujours aussi grands.



Projets de gazoducs concurrents européens et russes pour un corridor gazier en Europe du Sud-Est.

La sécurité énergétique est devenue une préoccupation importante de l'UE. Bien que ce thème soit à l'ordre du jour depuis la crise pétrolière de 1973/74, il a fallu attendre ces dernières années pour qu'elle entreprenne de sérieux efforts en vue de formuler une politique énergétique commune. En raison des besoins mondiaux croissants en matière d'énergie, de la production européenne d'énergie en baisse, des doutes au sujet de la fiabilité des livraisons russes d'énergie, des prix croissants de l'énergie et des changements climatiques, le Conseil européen a adopté en mars 2007 une «politique énergétique pour l'Europe». Il s'agit d'une stratégie reposant sur trois piliers: la compétitivité, la sécurité d'approvisionnement et la durabilité.

Mais seuls sont apparents les contours de la politique énergétique commune cohérente de l'UE. De nombreux Etats continuent d'hésiter à transférer des compétences décisionnelles dans le domaine énergétique

au niveau de l'UE. Le mix énergétique et les préférences des Etats en matière de politique énergétique diffèrent beaucoup, ce qui rend difficile un consensus concernant des priorités communes et des objectifs spécifiques. Les principales décisions stratégiques prises jusqu'à présent concernaient le domaine de la durabilité. L'UE se propose, d'ici 2020, de réduire les émissions de gaz à effet de serre de 20% et d'accroître la part des énergies renouvelables – comme la force éolienne, l'énergie solaire, la force hydraulique et la biomasse – de 6% actuellement à 20% de la consommation d'énergie de l'UE. Mais, même dans ce domaine, il n'y a aucun consensus quant à la manière d'atteindre les objectifs convenus et une augmentation de l'efficacité énergétique.

La substance des deux autres piliers de la stratégie énergétique de l'UE est encore plus controversée. Il ne règne aucune unanimité quant à l'achèvement d'un marché intérieur européen de l'énergie en vue

d'améliorer la compétitivité ni quant aux points forts d'une politique énergétique extérieure en vue de garantir l'approvisionnement. Mais des progrès dans ces domaines détermineront de manière décisive le degré de la sécurité énergétique européenne. Des acquis dans le domaine de la durabilité ont beau correspondre à la focalisation du public sur les changements climatiques, ils ne doivent cependant pas entraîner les Etats de l'UE à éviter des décisions nécessaires dans d'autres domaines.

Un marché énergétique européen

Un marché européen performant du gaz et de l'électricité protégerait les consommateurs de prix excessifs et renforcerait la compétitivité de l'industrie européenne, mais contribuerait aussi considérablement à la sécurité énergétique de l'Europe. Il créerait en particulier des incitations et des possibilités pour que les entreprises énergétiques réalisent les investissements énormes nécessaires à l'agrandissement de l'infrastructure énergétique, à l'approvisionnement et à l'innovation technologique dans l'UE. Bien que la dérégulation du marché gazier et électrique soit en cours depuis plus de dix ans, la ségrégation nationale et une forte concentration du marché restent des caractéristiques marquantes. La Commission européenne y a réagi par deux propositions centrales. Premièrement, les autorités de régulation du secteur énergétique doivent disposer de davantage de pouvoirs et accroître la concurrence par le biais d'une collaboration transfrontalière. Deuxièmement, on s'efforce de dégroupier (*unbundling*) les consortiums énergétiques intégrés verticalement et dominant le mar-

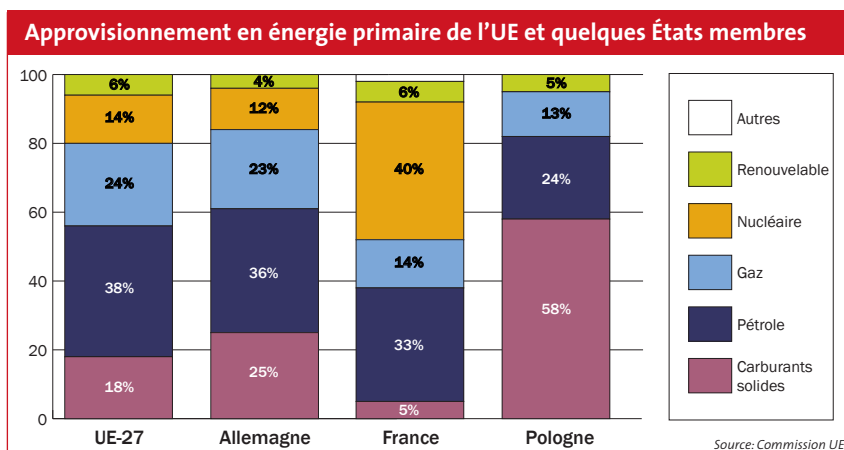
ché qui sont tant producteurs et fournisseurs de gaz ou d'électricité qu'exploitants de réseaux de transport ou de distribution.

Les deux propositions font l'objet de controverses. La coopération renforcée des régulateurs énergétiques nationaux restera limitée ou entraînera la résistance car de nombreux Etats ne sont pas disposés à forcer leurs entreprises énergétiques – souvent des monopoles d'Etat – à céder une part de leur marché intérieur. De nombreuses sociétés énergétiques sont davantage intéressées par le maintien de leur dominance du marché national que par un marché paneuropéen orienté sur la concurrence. La jurisprudence de l'UE sur les marchés intérieurs se limite en outre actuellement à empêcher une poursuite de la consolidation de consortiums énergétiques nationaux. En mai 2006, des enquêtes sur des infractions à l'interdiction des cartels ont été entamées auprès de grandes sociétés gazières en Allemagne, en France, en Italie, en Hongrie et en Belgique. Berlin, Paris et Madrid ayant exprimé des réserves vis-à-vis de la scission des consortiums énergétiques, on peut deviner que la compétitivité du marché européen de l'énergie ne fera que de maigres progrès dans un avenir proche.

Sécurité de l'approvisionnement

L'UE importe selon ses propres dires environ 50% de ses besoins en énergie. Sa dépendance vis-à-vis des importations de pétrole devrait passer d'environ 80% à 93% d'ici 2030 et de 57% à 84% pour le gaz naturel. 27% de la consommation pétrolière de l'UE et 30% des importations pétrolières proviennent de Russie. La Russie fournit simultanément 24% de la consommation de gaz naturel et 44% des importations de gaz naturel. La dépendance de l'Europe par rapport à l'énergie russe devrait continuer d'augmenter surtout pour le gaz naturel dont la consommation va à peu près doubler dans l'UE au cours des 25 prochaines années.

Il est possible d'assurer l'approvisionnement de l'Europe en énergie en réduisant sa dépendance par rapport aux importations par le biais de mesures internes comme l'augmentation de la part de sources d'énergie alternatives et renouvelables dans le mix énergétique, la réduction de la consommation et la création de mécanismes de répartition des crises. Mais comme la part pétrolière et gazière va dépasser 50% de la consommation totale d'énergie de l'UE dans un avenir proche, une politique énergétique extérieure efficace est elle aussi indispensable. L'UE n'a cependant



accompli que très peu de choses dans ce domaine. Beaucoup d'Etats membres préfèrent toujours des négociations bilatérales avec les pays producteurs. Les deux défis majeurs de la politique énergétique extérieure de l'UE concernent les relations avec la Russie ainsi que la question d'une diversification des importations énergétiques.

Relations avec la Russie

Etant donné sa richesse en ressources naturelles, la Russie restera le partenaire énergétique central de l'UE. Mais, en particulier depuis le conflit gazier entre la Russie et l'Ukraine en 2006, les craintes que Moscou pourrait exploiter la dépendance énergétique de l'Europe à des fins politiques se multiplient en Europe. En vérité, les relations énergétiques entre l'UE et la Russie se caractérisent par un haut degré d'interdépendance. La Russie dépend en effet fortement du marché énergétique européen. Plus de 60% des exportations gazières et pétrolières sont destinées à l'Europe, soit 60% des rentrées au comptant russes. La Russie dépend en outre de la technologie occidentale pour le transport futur de l'énergie.

Malgré cette interdépendance, aucune relation énergétique stable ne s'est établie entre l'UE et la Russie. Un problème concerne l'accès mutuel aux ressources et marchés énergétiques ainsi qu'à l'infrastructure de transport du gaz et du pétrole. Comme les entreprises étatiques russes commencent à contrôler des chaînes complètes de l'approvisionnement énergétique en Europe, l'UE insiste pour que des entreprises européennes aient également accès au marché russe. Il est cependant invraisemblable que la Russie dérèglementera son marché intérieur, en particulier le secteur du transport. En attendant, l'exigence par Moscou de garanties quant à des contrats de livraison et des possibilités d'investissement à long terme, compréhensibles étant donné la focalisa-

tion de l'UE sur les sources énergétiques renouvelables et ses efforts de diversification, se heurte au scepticisme en Europe.

La Russie n'a jamais ratifié la charte énergétique adoptée en 1994 qui régit, en tant qu'accord sectoriel multilatéral, le commerce, le transit, les investissements et les aspects environnementaux directement liés à l'énergie, mais insiste qu'elle veut suivre ses principes de base. C'est pourquoi l'UE devrait se servir des négociations prochaines sur un nouvel accord bilatéral de partenariat et de coopération pour adopter ainsi que des mécanismes en vue de régler les litiges. Un accord correspondant avec la Russie donnerait des impulsions importantes aux efforts généraux de l'UE en vue de renforcer la chaîne producteurs-transit-consommateurs en créant des zones de régulation communes. Mais, même si les négociations sont couronnées de succès, les différents degrés de dépendance des Etats européens par rapport au gaz russe (de 100% pour la Bulgarie, la Finlande, l'Estonie et la Roumanie à 0% pour la Grande-Bretagne, les Pays-Bas, le Portugal et l'Espagne) et les intérêts concurrents à la coopération des entreprises énergétiques européennes avec des partenaires russes laissent supposer que l'UE continuera à éprouver des difficultés à élaborer une politique énergétique uniforme vis-à-vis de la Russie.

Diversification des fournisseurs

Des accords bilatéraux d'Etats de l'UE avec la Russie ont aussi rendu difficiles les efforts européens en vue de diversifier l'approvisionnement énergétique. L'UE aspire à cette diversification pour réduire les effets potentiels d'une interruption des flux énergétiques. La Russie ne peut en outre pas satisfaire les besoins énergétiques croissants de l'Europe. Mais la dominance du marché par la Russie fait justement obstacle à une diversification.

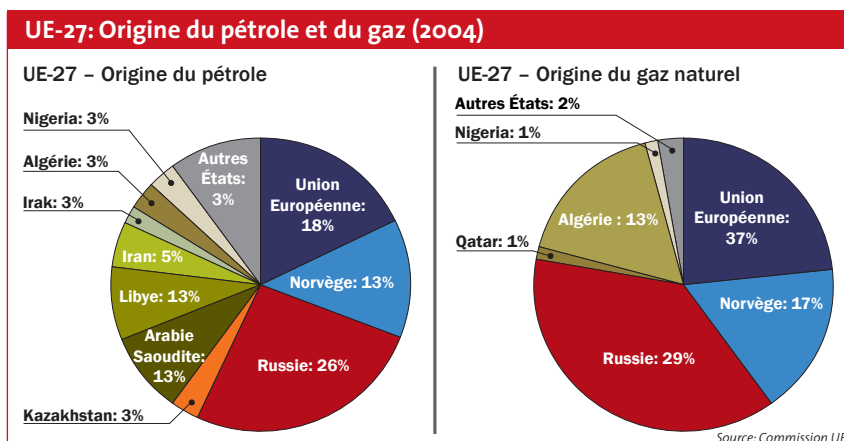
C'est principalement le gaz naturel qui se trouve au centre des efforts de diversification. Il ne suffit pas seulement dans ce domaine de rechercher des producteurs fiables mais aussi de construire de nouvelles routes de transport. A la différence du pétrole, il est difficile d'entreposer le gaz qui est principalement transporté dans des gazoducs. L'infrastructure actuelle du transport européen du gaz est liée à la Russie, à l'Algérie et à la Norvège. L'UE est tributaire des nouveaux gazoducs jusqu'à ce que le procédé pour le gaz naturel liquéfié et les terminaux et bateaux de transport correspondants présentent un niveau de développement supérieur.

Jusqu'à présent, l'Europe s'est surtout concentrée à ce sujet sur le resserrement des liens avec les Etats caspiens de l'Azerbaïdjan, du Kazakhstan, du Turkménistan et de l'Iran. Cette région possède le double avantage de grosses réserves gazières et pétrolières inexploitées et d'une situation géographique au sud de la Russie rendant possibles des lignes de transport directes vers l'Europe. Le plus gros projet de pipeline de l'UE est la ligne Nabucco qui doit amener le gaz caspien à travers la Turquie vers l'Autriche en passant par la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie. Deux autres gros projets sont le gazoduc Turquie-Grèce-Italie (TGI) et le gazoduc transadriatique (TAP) qui doit être construit par EGL, société suisse, et StatoilHydro, société norvégienne.

Nabucco et South Stream

Des projets russes concurrentiels menacent cependant de miner ces projets européens. Blue Stream est un gazoduc construit par Gazprom et ENI, entreprise italienne, qui transporte le gaz de Russie en Turquie en passant par la mer Noire. Ces entreprises forcent à présent aussi le projet du gazoduc South Stream qui doit amener le gaz de la côte russe de la mer Noire vers la Grèce et, de là, vers le sud de l'Italie par une route sud-ouest ainsi que vers la Serbie, la Hongrie et l'Autriche et le nord de l'Italie par une route nord-ouest (cf. carte page 1).

Bien que de nombreux experts considèrent ces pipelines russes comme peu rentables, ils servent de contrepoids politique à Nabucco et portent atteinte à la compétitivité des projets européens. La Bulgarie, la Grèce, la Hongrie et la Serbie ont déjà signé des accords de coopération avec la Russie. La Hongrie espère surtout devenir un nouveau centre de l'approvisionnement énergétique européen avec le gaz russe. Parce qu'un tel développement minerait



la position de l'Autriche en tant que centre gazier de Nabucco, Vienne caresse maintenant l'idée d'alimenter le pipeline en gaz russe en intégrant Nabucco à South Stream, ce qui affaiblirait l'objectif original de diversification par Nabucco. Comme le Nord Stream Pipeline, qui doit transporter le gaz russe vers l'Allemagne via la mer Baltique, South Stream influence aussi de manière négative les efforts de l'UE en vue d'une politique énergétique extérieure.

La concurrence des pipelines russes pourrait donc limiter l'importance de la région caspienne pour la sécurité énergétique de l'UE. L'UE risque aussi de perdre la course aux contrats de livraison avec les Etats caspiens qu'elle dispute avec la Russie et les puissances asiatiques. Le conflit entourant la répartition des fonds marins de la Caspienne pourrait en outre rendre difficile le transport du gaz vers l'Europe. L'Iran, avec ses réserves gigantesques de gaz, pourrait à vrai dire devenir un partenaire énergétique important de l'UE. La mise en œuvre de cette option dépend cependant largement de la suite du déroulement de la crise nucléaire et des relations US-iraniennes.

C'est pourquoi l'UE devrait aussi forcer une diversification au-delà de la région caspienne, au Proche-Orient et en Afrique, potentiellement le plus grand marché en pleine croissance pour les exportations de gaz. Avec la politique européenne de voisinage, le partenariat euro-méditerranéen, le partenariat stratégique avec l'Afrique et ses relations avec le Conseil de coopération du Golfe, l'UE dispose de cadres bilatéraux et multilatéraux correspondants pour exprimer de plus en plus dans ces régions aussi ses desseins en matière de politique énergétique extérieure.

L'importance pour la Suisse

Même si la politique énergétique de l'UE manque encore parfois de substance, d'équi-

libre, de différenciation et d'un cadre multiplicateurs, elle revêt néanmoins une grande importance pour la Suisse. La Suisse est en fait intégrée dans les systèmes énergétiques européens et est même souvent représentée comme faisant partie du système de l'UE. Son approvisionnement énergétique dépend à 80% des importations de combustibles et de carburants fossiles et de combustibles nucléaires de l'étranger puisqu'elle achète la plupart de son gaz et la majorité de son pétrole à des fournisseurs de l'UE. Le Conseil fédéral a lui aussi, presque en même temps que l'UE, formulé au printemps 2007 une nouvelle stratégie énergétique reposant sur quatre piliers: l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, les grandes centrales électriques et la politique énergétique extérieure. Il est frappant qu'en Suisse aussi, des progrès aient été surtout atteints dans les deux premiers domaines, c'est-à-dire la durabilité, sous forme de valeurs de référence et de plans d'action. On peut par contre prévoir un débat intérieur controversé au sujet de la pénurie d'électricité attendue.

Conformément à sa dépendance par rapport à la politique énergétique de l'UE, la Suisse négocie actuellement avec cette dernière un accord sur le marché électrique. Elle élabore simultanément une stratégie pour une politique énergétique extérieure qui devra s'orienter étroitement sur celle de l'UE. La Suisse convoite cependant aussi des dialogues avec la Turquie, la Russie, l'Algérie et la Norvège. Elle a nettement fait comprendre avec le deal gazier iranien controversé et le pipeline TAP d'EGL qu'elle a l'intention de poser de temps à autre des accents individuels qui sont tout à fait eux aussi dans l'intérêt de l'UE du point de vue de la sécurité de l'approvisionnement énergétique.

- █ Editeur responsable: Daniel Möckli
moeckli@sipo.gess.ethz.ch
- █ Commande d'analyses et abonnement gratuit: www.ssn.ethz.ch