

SÉCURITÉ DE L'APPROVISIONNEMENT EN ÉNERGIE

LE LIVRE BLANC DE LA COMMISSION EUROPÉENNE STIMULE LE DÉBAT

La dépendance croissante de l'Union européenne vis-à-vis des approvisionnements externes en énergie est le thème central d'un "Livre blanc" publié fin novembre 2000 par la Commission des Communautés européennes à Bruxelles. Intitulé "Vers une stratégie européenne de sécurité de l'approvisionnement en énergie", ce Livre blanc a pour vocation de stimuler le débat sur les politiques et stratégies énergétiques de l'Union européenne. Les États Membres européens sont "interdépendants", déclare le Livre blanc, "tant en raison de questions liées aux changements climatiques que de la création du marché interne de l'énergie. Toute décision de politique énergétique prise par un État Membre a inévitablement des répercussions sur le fonctionnement du marché d'autres États Membres. La politique énergétique revêt désormais une dimension nouvelle, communautaire".

Trois points principaux se dégagent du Livre blanc :

■ L'Union européenne deviendra de plus en plus dépendante de sources d'énergie externes; son élargissement ne modifiera pas cette situation. D'après les prévisions actuelles, la dépendance énergétique atteindra 70 % en 2030.

■ L'Union européenne a très peu de moyens d'influencer les conditions de l'approvisionnement en énergie; c'est essentiellement du côté de la demande que l'Union européenne peut intervenir, principalement en promouvant des économies d'énergie dans les secteurs du bâtiment et des transports.

■ Actuellement, l'Union européenne n'est ni en mesure de relever les défis liés aux changements climatiques, ni de respecter ses engagements, notamment ceux découlant du Protocole de Kyoto.

Le présent article reprend le résumé analytique du Livre blanc.

L'Union européenne consomme de plus en plus d'énergie et importe de plus en plus de produits énergétiques. La production communautaire ne suffit pas à répondre aux besoins énergétiques de l'Union. De ce fait, la dépendance externe en matière d'énergie augmente constamment.

L'augmentation vertigineuse des prix du pétrole, qui risque de compromettre le redressement de l'économie européenne et s'explique par le fait que le prix du pétrole brut a triplé depuis mars 1999, révèle une fois de plus les faiblesses structurelles de l'Union européenne en matière d'approvisionnement énergétique, à savoir la dépendance croissante de l'Europe en matière d'énergie, le rôle du pétrole en tant que facteur déterminant le prix de l'énergie et les résultats décevants des politiques visant à régler la consommation. Sans une politique énergétique active, l'Union européenne ne sera pas en mesure de se défaire de sa dépendance croissante en matière d'énergie.

Si aucune mesure n'est prise, dans les 20 à 30 prochaines années, 70 % des besoins énergétiques de l'Union, contre 50 % actuellement, seront couverts par des produits importés. Cette dépendance peut s'observer dans tous les secteurs de l'économie. Les transports, le secteur domestique et l'industrie électrique, par exemple, dépendent largement du pétrole et

du gaz et sont à la merci de variations erratiques des prix internationaux. L'élargissement va exacerber ces tendances. Sur le plan économique, cette dépendance a de lourdes conséquences. En 1999, elle a coûté à l'Union quelque 240 milliards d'euros, soit 6 % du montant total de ses importations. Sur le plan géopolitique, 45 % des importations de pétrole proviennent du Moyen-Orient et 40 % du gaz naturel de Russie. L'Union européenne ne dispose pas encore de tous les moyens nécessaires pour modifier le marché international.

La stratégie à long terme de l'Union européenne en matière de sécurité de l'approvisionnement en énergie doit viser à assurer, pour le bien-être de ses citoyens et le bon fonctionnement de l'économie, l'offre physique ininterrompue, sur le marché, de produits énergétiques à un prix qui soit abordable pour tous les consommateurs (privés et industriels), tout en respectant l'environnement et en favorisant un développement durable, comme le prévoient les articles 2 et 6 du Traité sur l'Union européenne.

La sécurité de l'approvisionnement ne vise pas à maximiser l'autosuffisance énergétique ou à réduire au maximum la dépendance, mais à réduire les risques liés à cette dépendance. Les objectifs visés sont notamment d'équilibrer et de diversifier (par produit et par

"Le Livre blanc : vers une stratégie européenne de sécurité de l'approvisionnement en énergie" a été publié le 29 novembre 2000 par la Commission des Communautés européennes à Bruxelles. Pour de plus amples renseignements, consulter le site Internet de la Commission à l'adresse www.europa.eu.int/comm.

région géographique) les différentes sources d'approvisionnement.

Nouveaux défis. L'Union européenne doit aujourd'hui relever de nouveaux défis caractéristiques d'une période de profonde mutation de l'économie européenne.

Dans la décennie à venir, les *investissements énergétiques*, à la fois pour remplacer les ressources existantes et pour satisfaire les besoins croissants en énergie, obligeront les économies européennes à choisir entre des produits énergétiques qui, étant donné l'inertie des systèmes énergétiques, conditionneront les 30 prochaines années.

Les *choix énergétiques* opérés par l'Union européenne sont conditionnés par le contexte mondial, par l'élargissement à peut-être 30 États Membres disposant de structures énergétiques différentes, mais avant tout par le nouveau cadre de référence du marché de l'énergie, à savoir la libéralisation du secteur et les préoccupations écologiques.

Les *préoccupations écologiques*, qui sont aujourd'hui partagées par la majorité du public et portent notamment sur les dommages causés par les systèmes d'approvisionnement en énergie, que ces dommages soient d'origine accidentelle (marées noires, accidents nucléaires, fuites de méthane) ou liés à des émissions de polluants, ont souligné les faiblesses des combustibles fossiles et les problèmes posés par l'énergie atomique. Quant à la lutte contre les changements climatiques, il s'agit là d'une tâche considérable, d'une bataille de longue haleine pour la communauté internationale. Les engagements pris dans le Protocole de Kyoto ne sont qu'une première étape.

L'Union européenne a atteint son objectif en 2000, mais les émissions de gaz à effet de serre sont en augmentation dans l'Union comme dans le reste du monde. Il est bien plus difficile d'inverser cette tendance qu'il ne le paraissait il y a trois ans. Le retour à une croissance économique soutenue des deux côtés de l'Atlantique et en Asie ainsi que le développement – conséquence de notre mode de vie – de notre structure de consommation d'énergie, principalement d'électricité et de moyens de transport, contribuent à l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre et, en particulier, de dioxyde de carbone. Cette situation représente un important obstacle pour toute politique visant à protéger l'environnement.

De surcroît, la mise en place du *marché intérieur de l'énergie* a conféré à la demande une position et un rôle nouveaux. De nouvelles tensions apparaissent et nos sociétés vont devoir, pour les réduire, trouver des compromis valables. La chute des prix de l'électricité, par exemple, contrarie des politiques qui visent à freiner la demande croissante et à combattre les changements climatiques, tandis que la concurrence introduite par le marché intérieur modifie les conditions de compétitivité des différentes sources d'approvisionnement (charbon, nucléaire, gaz naturel, pétrole, sources d'énergie renouvelables).

Aujourd'hui, les *États Membres sont interdépendants* tant pour ce qui est de la lutte contre les changements climatiques que pour ce qui est de la mise en place du marché intérieur de l'énergie. Toute décision de politique énergétique prise par un État Membre aura inévitablement une

incidence sur le fonctionnement du marché des autres États Membres. La politique énergétique revêt désormais une nouvelle dimension – communautaire – sans que ce fait se traduise, cependant, par de nouveaux pouvoirs communautaires. Dans ce contexte, on pourrait envisager de concevoir une politique énergétique européenne d'un point de vue autre que celui du marché intérieur, de l'harmonisation, de l'environnement ou de la fiscalité.

L'Union européenne doit prendre davantage en mains sa destinée énergétique. Or, malgré les diverses crises qui ont secoué l'économie européenne ces 30 dernières années, il n'y a pas eu, reconnaissons-le, de débat réel concernant le choix de sources d'énergie, et encore moins de politique énergétique concernant la sécurité de l'approvisionnement. Aujourd'hui, la double pression des préoccupations écologiques et du nouveau fonctionnement du marché énergétique européen rend ce débat inévitable; la crise des prix du pétrole qui prévaut depuis 1999 le rend, quant à elle, urgent.

Ce débat devrait tenir compte du fait que la demande actuelle d'énergie est couverte à 41 % par le pétrole, à 22 % par le gaz, à 16 % par le charbon (anthracite, lignite et tourbe), à 15 % par le nucléaire et à 6 % par les sources d'énergie renouvelables. Si rien n'est fait, le tableau général de l'énergie, en 2030, continuera d'être dominé par les combustibles fossiles avec 38 % pour le pétrole, 29 % pour le gaz, 19 % pour les combustibles solides, 8 % pour les sources d'énergie renouvelables et à peine 6 % pour le nucléaire.

DIVERSIFICATION DES SOURCES D'ÉNERGIE : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION D'ÉLECTRICITÉ

Le Livre blanc note que, dans l'Union européenne, la demande d'électricité a augmenté bien plus rapidement que celle de tout autre type d'énergie et qu'elle continuera de suivre la croissance du produit intérieur brut jusqu'en 2020. Dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, cette demande devrait augmenter encore plus rapidement, la demande d'électricité croissant de 3 % par an d'ici à 2020.

La capacité installée de production d'électricité de l'Union européenne devrait atteindre 800 à 900 gigawatts électriques (GWe) vers 2020, contre 600 GWe actuellement. Il sera installé, au cours des 20 prochaines années, environ 300 GWe de capacité simplement pour remplacer les centrales électriques en fin de vie, en plus des 200 à 300 GWe qui seront nécessaires pour répondre à la demande croissante.

En l'absence de tout progrès technologique majeur, il va falloir satisfaire la demande excédentaire à l'aide des sources d'énergie déjà disponibles : gaz naturel, charbon, pétrole, nucléaire et sources renouvelables. Actuellement, l'électricité est produite à

partir des sources suivantes : nucléaire (35 %), combustibles solides (27 %), gaz naturel (16 %), hydroélectricité et autres sources renouvelables (15 %), et pétrole (8 %). Les capacités nouvelles seront principalement produites à l'aide de gaz, tandis que le nombre de centrales alimentées au pétrole et aux combustibles solides continuera de diminuer.

Pour le moment, il semble improbable que l'énergie nucléaire connaisse un nouvel essor. À long terme, sa contribution dépendra de la mise en œuvre de politiques visant à combattre les changements climatiques, de sa compétitivité par rapport aux autres sources d'énergie, de son acceptation par le public, et de l'éventuelle résolution du problème des déchets nucléaires. Dans le contexte politique actuel, il semble que la contribution du nucléaire évoluera peu d'ici à 2020.

Dans les pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne, le développement des installations nucléaires dépendra des efforts déployés par les États pour garantir la sûreté de ces installations.

Stratégie énergétique. Le Livre blanc esquisse les grandes lignes d'une stratégie énergétique à long terme en vertu de laquelle :

■ L'Union doit rééquilibrer sa politique d'approvisionnement en favorisant sans équivoque une action visant la demande. Étant donné les besoins, les marges de manœuvre, pour ce qui est d'augmenter l'offre communautaire, sont réduites; les possibilités d'action sur la demande semblent, en revanche, plus prometteuses.

■ S'agissant de la demande, le Livre blanc préconise un réel changement de comportement des consommateurs. Il souligne le rôle positif que peuvent jouer des mesures fiscales pour ce qui est d'orienter la demande vers une consommation mieux maîtrisée et plus respectueuse de l'environnement. On préconise d'utiliser la taxation ou les contributions indirectes pour pénaliser les effets nocifs de la consommation d'énergie sur l'environnement. Les transports et les industries du bâtiment vont devoir mener une politique active d'économie d'énergie et de diversification en faveur de sources d'énergie non polluantes.

■ En ce qui concerne l'offre, il faut accorder la priorité à la lutte contre le réchauffement planétaire. La clé du changement réside dans le développement de sources d'énergie nouvelles et renouvelables (dont les biocombustibles). D'ici à 2010, l'objectif est de doubler – de 6 % à 12 % – leur contribution à l'offre d'énergie et de porter de 14 % à 22 % leur part dans la production d'électricité. Si les conditions actuelles persistent, cette contribution stagnera, dans dix ans, autour de 7 %. Seules des mesures financières (aides, déductions d'impôts et soutien financier) pourraient aider à atteindre un but aussi ambitieux. L'une des possibilités que l'on pourrait envisager serait de faire appel à des sources d'énergie rentables telles que le pétrole, le gaz et le nucléaire pour financer le développement de sources d'énergie renouvelables qui, à la différence des sources traditionnelles, n'ont pas bénéficié d'un important soutien.

Il faudrait, également, analyser la contribution à moyen terme de l'énergie atomique. Parmi les questions qui alimenteront certainement le débat figureront la décision prise par la plupart des États

Membres d'abandonner ce secteur, la lutte contre le réchauffement planétaire, la sécurité de l'approvisionnement et le développement durable. Quelles que soient les conclusions de cette réflexion, il faudra poursuivre activement la recherche concernant les techniques de gestion des déchets et leur application dans les meilleures conditions de sûreté possibles.

En ce qui concerne le pétrole et le gaz, dont les importations croissent, il faudrait mettre sur pied un mécanisme plus vigoureux de constitution de stocks stratégiques et d'étude de nouvelles voies d'importation.

Chaque forme de progrès technologique contribuera à renforcer l'impact de cette ébauche de stratégie énergétique.

La Commission propose de lancer, au cours de 2001, un débat autour des questions essentielles qui éclairent les choix à opérer en matière d'énergie. Il ne s'agit pas de proposer une stratégie "clés en main" de sécurité des approvisionnements, mais de susciter un débat nouveau et approfondi sur les questions – principales et secondaires – qui peuvent être recensées. □