

**François Lamoureux<sup>1</sup>**

## ***POLITIQUE EUROPÉENNE DE L'ÉNERGIE***

L'Europe cherche actuellement les moyens de relancer sa croissance et sa compétitivité. La politique énergétique est une des clés.

Historiquement, l'énergie a été l'un des fondements de la construction européenne avec deux traités qui lui étaient consacrés : le traité CECA instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier en 1951 et le traité Euratom créant la Communauté Européenne de l'Energie Atomique en 1957. Les Pères fondateurs avaient compris que l'énergie serait essentielle au développement économique de pays en pleine reconstruction au sortir de la guerre mais aussi à l'instauration d'une paix durable.

Cinquante ans ont passé et si la paix en Europe est devenue pour beaucoup un acquis, les considérations économiques et géopolitiques liées à l'énergie continuent de préoccuper. L'énergie est au cœur de notre système économique et pourtant l'Europe doit importer 50 % de ses besoins énergétiques, soit une facture annuelle de 240 milliards d'euros. Si rien n'est fait, ce sera 70 % en 2030. Cela est d'autant plus inquiétant que le prix du baril de pétrole flirte régulièrement avec les 50 dollars.

La Commission européenne a lancé dès 2000 un grand débat public sur la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'Union européenne (UE). Le Livre vert<sup>1</sup>, qui est à l'origine de ce débat, montrait clairement que les marges de manœuvre de l'Europe étaient très limitées - voire quasi nulles - sur l'offre, et qu'il fallait donc axer les initiatives européennes sur la maîtrise de la demande. Le Livre vert de 2000 a également permis de rouvrir de manière dépassionnée la question de la place de l'énergie nucléaire en Europe, de rappeler l'importance d'un véritable marché intérieur de l'énergie et d'insister sur l'instauration de liens forts avec nos principaux fournisseurs d'énergie, au premier rang desquels la Russie.

La politique de l'énergie est une question profondément européenne, bien qu'il ait fallu attendre le projet de traité constitutionnel pour qu'elle soit – en dehors de l'énergie nucléaire – considérée comme une politique

---

<sup>1</sup> *François Lamoureux est directeur général de l'énergie à la Commission européenne.*

commune. Les contraintes actuelles sont communes à l'ensemble des Etats de l'UE élargie. Les marchés énergétiques s'intègrent très rapidement et les interdépendances sont croissantes. L'UE a besoin de peser de tout son poids politique et économique face à ses principaux fournisseurs d'énergie.

Pour donner une plus grande autonomie à l'Europe, cette politique consiste d'abord à y relancer les économies d'énergie. L'autre priorité immédiate, c'est de poursuivre la création du marché intérieur de l'électricité et du gaz afin de garantir à nos économies et aux citoyens européens une fourniture d'énergie stable et au meilleur coût. Enfin, il faut continuer d'agir sur l'offre d'énergie. Deux orientations sont souhaitables et complémentaires : d'une part, miser sur le potentiel endogène actuel et les sources d'énergie de demain ; d'autre part, s'efforcer de gérer au mieux notre dépendance vis-à-vis de l'extérieur.

### **Utiliser l'énergie plus intelligemment**

Après la prise de conscience des années 70 dans la foulée des deux chocs pétroliers, les efforts pour économiser l'énergie se sont peu à peu essouffés. L'efficacité énergétique des voitures et l'isolation thermique des bâtiments s'est améliorée mais ces progrès sont insuffisants. Il faut aller plus loin. En dépit des volontés affichées et des discours, une grande partie de l'énergie continue d'être gaspillée en Europe.

Les voyants sont au rouge : la consommation d'énergie augmente de 1 à 2 % par an en raison d'un rendement énergétique insuffisant des technologies utilisées et de nos habitudes de consommation. Si les tendances actuelles se poursuivent, la demande d'énergie devrait s'accroître de 10 % d'ici à 2020.

A l'initiative de la Commission, l'UE a donc décidé de placer l'efficacité énergétique au cœur de la *Stratégie de Lisbonne* pour une Europe plus compétitive. Les économies d'énergie sont le moyen le plus rapide, le plus facile et le plus efficace d'assurer un modèle énergétique plus viable. Le potentiel d'économies d'énergie est considérable et permettrait avec les technologies modernes d'efficacité énergétique d'économiser jusqu'à 20 % de notre consommation d'énergie. Ceci équivaldrait à environ 60 milliards d'euros épargnés par an, soit l'équivalent d'un quart de la facture des importations de l'UE. Avec peu d'investissements, des gains importants peuvent être réalisés.

Le marché seul ne permet toutefois pas de réguler la consommation d'énergie ; le prix des produits énergétiques n'incite pas le consommateur à faire véritablement des économies. Les pouvoirs publics ont donc un rôle majeur à jouer.

Environ 10 % des économies devraient résulter des mesures mises en place depuis cinq ans grâce à l'activité réglementaire volontariste impulsée par la Commission. A condition toutefois que les Etats membres prennent leurs responsabilités et mettent en œuvre les mesures adoptées dans le

secteur des bâtiments, des appareils domestiques, des systèmes combinés de production de chaleur et d'électricité et des services dits énergétiques.

Les 10 % restants devront résulter de nouvelles mesures à prendre dans tous les secteurs. Le transport notamment, car il représente à lui seul près d'un tiers de la consommation totale de l'UE et 98 % du marché du transport dépendent du pétrole. De multiples voies sont possibles : orienter les marchés publics vers l'achat de véhicules propres et aux produits efficaces ; étendre le champ de la directive sur les bâtiments ; limiter la consommation des véhicules par le biais de la réglementation ou des accords volontaires ; aider l'industrie à optimiser la gestion du trafic grâce aux applications qui découleront de Galileo ; établir des péages urbains pour décourager l'utilisation des voitures polluantes ; promouvoir des mécanismes de financement innovants.

L'Europe doit maintenant prendre ses responsabilités et faire preuve d'imagination et de courage politique.

### **Créer un véritable marché intérieur de l'énergie**

Une des priorités de la politique énergétique d'un Etat est d'assurer une fourniture d'énergie stable et au meilleur coût pour son économie et sa population. C'est en achevant un véritable marché intérieur de l'énergie que l'UE pourra remplir cette mission.

L'Europe s'est engagée dans ce processus d'ouverture des marchés de l'électricité et du gaz depuis le milieu des années 90, aux termes d'une première législation qui a permis l'entrée de nouveaux opérateurs sur le marché. Pour ouvrir le secteur à la concurrence, il fallait séparer les fonctions de transport, monopole naturel, des activités de production et de vente. Ce fut fait avec la création des gestionnaires de réseaux indépendants dans chaque Etat membre.

Les deux directives adoptées en 2003 marquent une nouvelle étape. Elles prévoient un libre choix du fournisseur de gaz ou d'électricité pour tous les consommateurs à partir du 1<sup>er</sup> juillet 2007. Elles renforcent l'indépendance de la gestion des réseaux, en imposant la création de sociétés juridiquement distinctes. Elles donnent des pouvoirs étendus aux autorités de régulation et dressent une liste d'obligations de service public pour garantir un service universel et protéger les consommateurs.

Au total, grâce à l'action communautaire, l'Europe bénéficie du plus grand marché intégré de l'énergie au monde. Mais si les décisions politiques ont été prises, leur application a pris beaucoup de retard et ne permettra pas dans le cadre de la *Stratégie de Lisbonne* de faire de l'énergie un élément fondamental de sa compétitivité.

Au-delà du renforcement et de l'application des mesures législatives, il faut créer les conditions physiques d'un marché plus compétitif. Les investissements dans les infrastructures transfrontalières sont insuffisants.

Ce n'est qu'au travers d'un réseau d'interconnexion adapté que l'UE pourra exploiter tout le potentiel économique fourni par l'ouverture des marchés. C'est pourquoi des règles communes pour les échanges transfrontaliers d'électricité ont été adoptées et des dispositions similaires proposées pour le gaz. La Commission a également proposé de définir une liste prioritaire d'interconnexions essentielles qui seraient cofinancées par le programme des réseaux transeuropéens d'énergie.

L'intégration physique des marchés nationaux facilitera l'ouverture à la concurrence et permettra aussi de renforcer la sécurité d'approvisionnement énergétique de l'UE. L'interconnexion complète des réseaux donnera ainsi la possibilité aux Etats membres de s'approvisionner en cas de besoin auprès des pays voisins de l'UE plutôt que d'avoir recours à une offre externe. Elle entraînera aussi une diversification de l'offre énergétique des pays européens et leur permettra de réagir plus efficacement aux risques de crises et de rupture d'approvisionnement et d'éviter les *black-out*.

Enfin, le grand marché de l'énergie ne s'est pas arrêté aux frontières de l'UE. Celle-ci s'est engagée dans une coopération accrue pour la modernisation des systèmes énergétiques de ses voisins et pour une interconnexion accrue avec eux. L'objectif est de créer à terme un grand marché de l'électricité et du gaz couvrant l'ensemble du continent européen.

## **Diversifier l'offre d'énergie**

Même si la maîtrise de la demande doit mobiliser toutes les énergies, il faut aussi continuer de mener une politique axée sur l'offre. Comme le Livre vert sur la sécurité d'approvisionnement l'avait bien analysé, il ne s'agit pas de prétendre atteindre l'autosuffisance mais de gérer la dépendance et de réduire les risques de rupture d'approvisionnement. Il y a deux voies complémentaires : développer les sources d'énergie dont l'UE peut disposer à l'intérieur de ses frontières et assurer la sécurité de ses approvisionnements externes.

### **A) Développer les sources d'énergie européennes**

#### *Les sources d'énergie renouvelables*

L'UE n'est pas très riche en ressources énergétiques. Leur extraction coûte plus cher qu'ailleurs. Elles risquent en outre de s'épuiser à terme en dépit des progrès technologiques. Seul le potentiel des sources d'énergie renouvelables n'a pas été utilisé dans toute sa mesure en raison de leur prix de production élevé.

L'Europe a toutefois une carte à jouer aujourd'hui en favorisant le développement des énergies renouvelables. En dépit de leur coût plus élevé et des contraintes climatiques et géographiques, elles offrent une option attrayante pour la diversification de l'approvisionnement de l'UE : elles sont disponibles localement, apportent des bénéfices environnementaux et contribuent à l'emploi et à la compétitivité de l'industrie européenne. Depuis 2000, l'UE a donc mené une politique volontariste. Elle a ainsi fixé

des objectifs ambitieux à l'horizon 2010: passer de 6 % d'énergie verte dans la consommation brute à 12 % ; augmenter la part de l'électricité verte dans le bilan de la consommation d'énergie électrique de 14 % à 21 % ; enfin porter la part des biocarburants à 5,75 % dans le transport.

La Commission a dressé l'an passé un premier bilan décevant des progrès accomplis dans les Etats membres pour atteindre ces objectifs. La pénétration des énergies renouvelables nécessite en effet un soutien politique et financier sans faille. La Commission a décidé de passer en revue les différents systèmes d'aide existants dans l'UE afin d'identifier les meilleures pratiques et de promouvoir leur coordination. Elle a également proposé de poursuivre la recherche et le développement dans ce domaine et d'augmenter significativement le budget du programme pluriannuel « Énergie intelligente pour l'Europe » qui fournit une aide financière aux initiatives locales, régionales et nationales.

#### *Entre passé et avenir : le charbon et l'hydrogène*

Quoique secondaire, le charbon peut aujourd'hui encore contribuer à la sécurité d'approvisionnement de l'UE, à condition d'assurer une combustion propre. L'action de l'UE comporte deux volets : d'une part, la recherche sur la capture et la séquestration du carbone ; d'autre part, un régime d'aides d'Etat pour accompagner la restructuration du secteur et réduire l'impact social de la fermeture des mines.

L'avenir réside peut-être dans l'hydrogène, qui n'est d'ailleurs pas une source d'énergie mais un vecteur énergétique propre, stockable et qui peut être produit à partir de n'importe quelle source d'énergie primaire. Associé à la pile à combustible, il peut générer efficacement de l'électricité sans produire de rejets nocifs pour l'environnement. L'Europe finance la recherche. Il s'agit d'un investissement à très long terme mais son développement mérite d'être encouragé.

#### *L'option nucléaire*

Reste le nucléaire. Le Livre vert de 2000 a permis d'ouvrir un débat dépassionné sur l'option nucléaire. Cette source d'énergie joue un rôle significatif dans la sécurité de notre approvisionnement énergétique. Son utilisation varie d'un pays à l'autre, mais elle assure à elle seule plus du tiers de la production d'électricité de l'UE. Et elle ne produit pas de CO<sub>2</sub>.

Chaque Etat membre est libre de recourir ou non à l'énergie nucléaire mais il faut constater que l'on n'a jamais produit autant d'électricité à partir du nucléaire qu'en 2004. Plusieurs Etats membres (France, Finlande) ont décidé de construire de nouveaux réacteurs. D'autres, en particulier dans les nouveaux Etats membres (Pologne, Lituanie, Slovaquie) s'interrogent.

Le Traité Euratom permet un encadrement très précis de l'usage nucléaire civil. L'UE est compétente en matière de sécurité nucléaire (300 inspecteurs communautaires veillent à la non-prolifération), de normes de radioprotection, de prêts pour la construction de nouvelles centrales et les démantèlements, de contrôle des importations d'uranium.

La Commission a proposé d'aller plus loin en ce qui concerne les normes communes sur la sûreté nucléaire et la gestion des déchets. Il faut que les Etats membres adoptent ce cadre afin de garantir aux citoyens européens la sûreté et la sécurité nucléaire, que leur pays ait choisi ou non d'avoir recours à cette énergie. A noter que dans le cadre du dernier élargissement, la Commission a exigé la fermeture des réacteurs de type «Tchernobyl» dans plusieurs pays candidats à l'adhésion.

La question spécifique de la gestion des déchets est au cœur des préoccupations des citoyens européens. Stockage, enfouissement en couche géologique profonde, tri et transmutation, les Etats membres doivent aujourd'hui explorer toutes les voies possibles, consulter la population et prendre les décisions politiques nécessaires. La Commission proposera la création d'une entreprise commune européenne chargée de coordonner les efforts de recherche dans ce domaine.

## **B) Gérer la dépendance externe**

La politique énergétique doit aussi gérer le présent, sachant que 50 % de nos besoins énergétiques sont couverts par les importations et que 4 % du PIB de l'UE sont prélevés par les importations en pétrole. Assurer la sécurité des approvisionnements externes en énergie est donc une priorité pour l'UE.

C'est dans ce contexte que la Commission a lancé ces cinq dernières années une série d'initiatives visant à développer le dialogue avec ses voisins et ses principaux fournisseurs, au premier rang desquels figure la Russie<sup>2</sup>.

Le dialogue énergétique avec la Russie, démarré en octobre 2000, peut se prévaloir de résultats concrets. Les investissements européens en Russie se sont développés, l'importance au regard de la sécurité d'approvisionnement des contrats à long terme a été reconnu et des projets d'infrastructure et d'interconnexion ont été identifiés. Des négociations dans le domaine des échanges de matières nucléaires sont sur le point de débiter. Les stratégies ainsi que les règles régissant l'organisation des marchés amorcent d'ores et déjà une convergence. Le dialogue sur l'énergie UE-Russie est une réussite sans commune mesure avec le dialogue que la Russie entretient avec les Etats-Unis et qui en est resté au catalogue des bonnes intentions. Il a d'ailleurs souvent été le seul point positif à l'agenda des derniers Sommets UE-Russie.

Le dialogue a démontré la nécessaire complémentarité des stratégies énergétiques, entre celle de la Russie, fondée sur une offre de plus en plus abondante pour alimenter son principal marché - celui de l'Europe -, et la stratégie de l'UE, de plus en plus dépendante de la Russie en termes de demande, pour le gaz, le pétrole et l'uranium. Cette complémentarité impose une intégration à terme des marchés avec des règles convergentes, la construction de nouvelles infrastructures et une action coordonnée pour la transparence et la stabilité des prix. Elle requiert également un nouveau

cadre institutionnel, adapté à la dimension politique et économique des relations énergétiques de l'UE et de la Fédération de Russie.

C'est pourquoi, on pourrait reprendre l'idée déjà avancée au début des années 90<sup>3</sup> d'un traité créant une *Communauté paneuropéenne de l'énergie* qui comporterait trois membres : l'UE (grand consommateur d'énergie), la Russie (grand producteur d'énergie) et l'Ukraine (grand pays de transit).

L'intérêt essentiel de cette *Communauté paneuropéenne de l'énergie*, par rapport à l'actuel Accord de Partenariat et de Coopération entre la Russie et l'UE, serait qu'elle pourrait prendre des décisions communes qui, de par la primauté du droit international, s'imposeraient à ses membres en matière de garantie d'investissement, de réglementation des contrats, de condition d'approvisionnement, de concurrence, etc. Elle couvrirait toutes les sources d'énergie et devrait s'inspirer de modèles qui ont fait leurs preuves comme celui de la CECA. A plus long terme, une telle Communauté pourrait également être ouverte aux pays des Balkans.

Ce type de mécanisme commun de décision permettrait de traiter les Russes à égalité de droit, ce qui est la revendication la plus profonde de la Russie à l'égard de l'UE. Il offrirait à l'UE l'enceinte idéale pour obtenir de la Russie des engagements concrets de fermeture de la douzaine de réacteurs nucléaires dangereux et de mise en œuvre des mécanismes du Protocole de Kyoto.

Enfin, sur le plan international, l'UE, toujours soucieuse de la sécurité des approvisionnements, vient de lancer un dialogue permanent avec les pays de l'OPEP. Mais l'UE ne discute pas seulement avec les pays producteurs. Elle a aussi pris l'initiative de mettre l'énergie au cœur des discussions avec les grands pays consommateurs que sont la Chine et l'Inde. Elle envisage en particulier de développer des projets communs en vue de développer davantage l'usage de technologies propres pour le charbon et la séquestration du CO<sub>2</sub> ainsi que pour la promotion des véhicules propres.

\*

On le voit, l'énergie est au cœur des enjeux européens. Les choix énergétiques que nous faisons aujourd'hui sont essentiels pour garantir notre sécurité d'approvisionnement, la compétitivité de notre économie et le respect de notre environnement.

Pourtant, si ce n'est pour le charbon et l'atome, les Etats membres ont toujours refusé de donner à l'énergie un véritable statut de politique européenne. Le marché intérieur de l'électricité et du gaz a ainsi été créé en ayant recours à des bases juridiques générales et en aucun cas spécifiques au domaine de l'énergie.

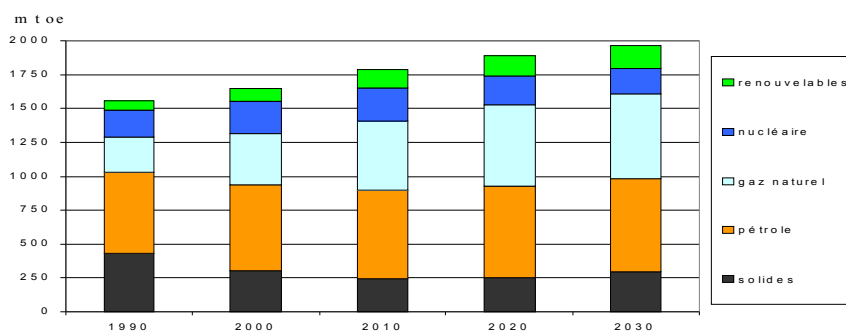
Ce n'est bien sûr pas satisfaisant et il faut se réjouir que les rédacteurs du traité constitutionnel européen aient enfin prévu une politique européenne de l'énergie à part entière. En effet, une politique intégrée de l'énergie, avec comme objectif la sécurité des approvisionnements, donnerait par exemple à

l'Europe le pouvoir de s'organiser face au choc de la hausse du pétrole, de décider comment y faire face ensemble, là où les Etats isolés ont échoué. Et dès lors, pourquoi ne réussirait-on pas à régler nos problèmes de dépendance en énergie, comme nous l'avons fait pour l'autosuffisance agricole, loin d'être acquise au moment du Traité de Rome ?

### Chiffres clé

- 6 % de notre énergie est d'origine renouvelable, l'objectif est d'atteindre 12 % en 2010 ;
- 25 % des importations (UE-15) de pétrole viennent du Moyen-Orient et 30 % du gaz naturel de Russie ;
- 98 % : part du pétrole dans la consommation du secteur des transports ;
- 8 % : engagement de l'UE de réduction des émissions de gaz à effet de serre pour la période 1990-2010 (protocole de Kyoto) ;
- +0,2 % est la croissance prévisible des émissions de CO2 sur la même période si rien n'est fait.

Consommation énergétique totale par source d'énergie



### Notes :

<sup>1</sup> Livre vert « Vers une stratégie européenne de sécurité d'approvisionnement énergétique ».

<sup>2</sup> Pour l'Union européenne, la Russie est le premier fournisseur de gaz (près de 40 % des importations), de pétrole (près de 20 % des importations). L'UE importe de 20 à 30 % de son uranium de Russie.

<sup>3</sup> Initiative de l'ancien Premier ministre des Pays-Bas, M. Luebers.