

RAPPORT AU PREMIER MINISTRE

Sécurité énergétique et Union Européenne

Propositions pour la présidence française

Claude Mandil

21 avril 2008

Introduction

La mission qui nous été confiée par le Premier ministre est relative à la sécurité énergétique. Le présent rapport traite donc de sécurité, mais il nous semble important de rappeler d'emblée qu'une politique énergétique, qu'elle soit nationale ou européenne, doit poursuivre simultanément trois objectifs principaux qui sont, outre la sécurité, la lutte contre le changement climatique et la croissance économique, et qu'on ne saurait retenir des mesures qui ne satisferaient un objectif qu'au détriment d'un autre.

Le premier chapitre (p.4 à 6) analyse les risques contre lesquels il convient de se prémunir. Il établit une différence entre les risques à long terme (le monde va-t-il manquer d'énergie ?) et les risques à court terme (ruptures d'approvisionnement). S'agissant de ces derniers, il suggère que contrairement à une idée reçue, la plupart des incidents affectant les approvisionnements ont une cause intérieure et que les importations n'ont donc pas tous les inconvénients qu'on leur prête.

Le second chapitre (p.7 à 13) aborde le délicat problème de l'harmonisation du discours et de l'action en Europe quand la sécurité énergétique est en jeu. Sa conclusion est que l'objectif si souvent répété de « parler d'une seule voix » n'a aucune chance d'être atteint s'il n'est pas précédé par des progrès très significatifs dans le domaine de la solidarité entre les Etats membres. Toutefois la solidarité ne doit pas être un prétexte à l'insouciance chez les états de l'Union : la solidarité ne se conçoit qu'avec la responsabilité. Elle exige également une circulation aussi fluide que possible de l'énergie à l'intérieur du territoire de l'Union. L'achèvement du marché intérieur est donc prioritaire. La mission des régulateurs, essentielle, doit s'étendre à la sécurité.

Le troisième chapitre (p.14 à 18) traite du cas particulier de la relation avec le fournisseur russe. Il suggère d'inverser la dialectique actuelle : au lieu d'ambitionner de réformer la Russie malgré elle tout en exigeant qu'elle alimente toujours plus l'Europe, se donner les moyens d'une moindre dépendance par l'efficacité énergétique, le gaz naturel liquéfié, les énergies renouvelables et le nucléaire, et d'un autre côté accepter de se souvenir que la Russie est un pays souverain, quoi qu'on pense par ailleurs de la gestion par le gouvernement russe de son système énergétique. Des exemples sont donnés.

Le quatrième chapitre (p.19 à 22) aborde un autre exemple, lié au précédent d'ailleurs : celui de la relation avec les pays riverains de la mer Caspienne et des perspectives d'exportation du gaz de ces pays vers l'Europe. Là encore, il suggère le réalisme, qui est de reconnaître que le gazoduc Nabucco, dont l'intérêt ne fait pas

de doute, ne sera sans doute réalisé qu'en coopération avec la Russie, non contre elle. Il aborde également le problème de la négociation gazière avec la Turquie et suggère un renforcement significatif de la présence et de la cohérence diplomatique de l'Europe et de la France dans cette zone.

Le dernier chapitre (p.23 à 26) traite d'une façon plus générale du rôle des organisations internationales et du dialogue dans le domaine de l'énergie. Notant que ce dialogue, malgré ses progrès, reste marqué par le soupçon réciproque, il suggère des pistes pour développer la confiance entre les interlocuteurs, ce qui ne sera possible que par une forte implication des autorités politiques à un niveau élevé. Il aborde en particulier le sujet de la transparence, dont l'insuffisance perturbe les marchés et réduit la sécurité.

Ce rapport n'aurait pas pu être rédigé sans les nombreuses contributions des gouvernements et des entreprises de plusieurs pays et organismes visités ou rencontrés tant au sein de l'Union qu'à l'extérieur, sans celles de la Commission, des services du Conseil et de parlementaires européens, sans l'appui des organisations et entreprises françaises du secteur ainsi que de l'Agence internationale de l'Energie, enfin et surtout sans la coopération enthousiaste des fonctionnaires du ministère des affaires étrangères et européennes et du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire, à Paris et dans les représentations à l'étranger, qui nous ont aidé pendant notre mission. Qu'ils en soient tous chaudement remerciés.

Les principales propositions précises du rapport sont signalées par un *√* et sont *rédigées en italiques*.

I. Sécurité énergétique: quels sont les risques?

I.1 Long terme et court terme

S'agissant de la sécurité, il est utile d'analyser la situation européenne afin de bien comprendre les risques à affronter. Une importante distinction doit être faite entre la sécurité à court terme et la sécurité à long terme. L'opinion pense fréquemment à la première, qui consiste à se prémunir contre des ruptures d'approvisionnement non programmées, que leur origine soit météorologique (ouragans dans le golfe du Mexique, sécheresse affectant la production hydroélectrique, absence de vent dans les zones à forte concentration d'éoliennes), politique (un embargo, une guerre, une grève), accidentelle (un naufrage bloquant les détroits turcs, par exemple), terroriste (ad libitum...). Cette sécurité peut ne concerner qu'une zone géographique donnée : l'Europe, voire un Etat membre ou une zone encore plus restreinte. Mais il convient de ne pas oublier la sécurité à long terme, qui répond à une préoccupation différente et généralement globale : la croissance de la production d'énergie réussira-t-elle à suivre la croissance de la demande souhaitée ? C'est à ce premier défi que nous consacrerons le prochain paragraphe.

Sécurité à long terme :

De fait les perspectives dans ce domaine sont très préoccupantes pour le pétrole et le gaz. La sécurité à long terme de l'approvisionnement mondial en pétrole n'est pas assurée. Il est maintenant clair que les principaux pays producteurs, ceux qui disposent des réserves géologiques les plus importantes, ne souhaitent pas accroître leurs capacités de production à un niveau compatible avec l'évolution tendancielle de la consommation, car ils n'y voient pas leur intérêt, préférant garder pour l'avenir des sources de revenus dont ils n'ont pas besoin à court terme. Bien que les ressources géologiques soient sans doute plus importantes que ne le prétendent les pessimistes, il est de plus en plus communément admis que la production mondiale aura du mal à dépasser les 100 millions de barils par jour (contre 87 aujourd'hui) alors que la prolongation des besoins tendanciels conduit à une demande d'environ 120 mb/j en 2030 (AIE, World Energy Outlook). Le risque existe donc que le monde connaisse une crise pétrolière très sérieuse au cours de la prochaine décennie, avec des prix extrêmement élevés.

Faute d'obtenir un accroissement suffisant des investissements pétroliers, qui ne ferait d'ailleurs que retarder l'apparition du problème, le monde doit donc d'urgence se résoudre à utiliser le pétrole avec une efficacité considérablement accrue, notamment dans le domaine des transports qui concentre l'essentiel des utilisations de cette énergie. Véhicules plus économes, hybrides ou électriques, carburants alternatifs, développement des transports en commun, urbanisme inventif sont les pistes à emprunter. L'Europe a la volonté d'être exemplaire dans le cadre mondial de la lutte contre le changement climatique, mais il est nécessaire de rappeler qu'une politique ambitieuse d'efficacité énergétique contribue aussi à équilibrer sans crise l'offre et la demande. Il est également indispensable d'entretenir et de renforcer le dialogue entre les principaux acteurs énergétiques de la planète, en particulier dans le cadre du Forum International de l'énergie, afin de faire partager notre analyse de la situation et de faire reconnaître que la réduction de la consommation de pétrole n'est pas un élément d'une politique hostile aux pays producteurs, mais une exigence de la lutte contre le changement climatique et une mise en cohérence avec leur propre politique de limitation de l'offre dans le souci des générations futures (cf. chapitre V).

Propositions :

- *Adopter au niveau européen des objectifs à moyen terme (2020) très ambitieux de consommation des véhicules*
- *Renforcer la priorité donnée dans le budget de recherche communautaire au stockage de l'électricité (batteries) et aux agri carburants de seconde génération.*
- *Mener une politique ouverte et active de dialogue avec les pays producteurs dans le cadre du FIE, en passant d'une dialectique conflictuelle (j'agis en réaction à votre comportement hostile) à une dialectique plus harmonieuse (nous agissons pour gérer ensemble une évolution qui correspond à la fois aux attentes des producteurs et à celles des consommateurs).*

La sécurité à long terme de l'approvisionnement en gaz n'est pas mieux assurée que celle du pétrole, et pour les mêmes raisons : les pays producteurs, et en particulier les trois principaux, la Russie, l'Iran et le Qatar, qui disposent ensemble de 56% des réserves mondiales (d'après BP), ne souhaitent pas ou ne peuvent pas investir assez pour suivre l'augmentation tendancielle de la demande. Plusieurs autres pays producteurs (Norvège, Algérie) donnent déjà des signes de leurs difficultés géologiques à augmenter leur production. La principale différence avec le pétrole est que le gaz peut être remplacé, dans tous ses usages, par une autre source d'énergie. En particulier, si le gaz est aujourd'hui le combustible préféré pour les nouvelles installations de production d'électricité, ce n'est naturellement pas la seule technique disponible.

Les solutions permettant d'améliorer la situation sont de même nature que pour le pétrole : plus d'efficacité énergétique, plus de diversité, un dialogue renouvelé avec les producteurs. Dans la mesure où le fournisseur russe est aujourd'hui celui qui provoque le plus l'inquiétude des pays de l'Union Européenne, nous détaillerons les propositions nécessaires dans le chapitre III consacré à la Russie.

1.2 Importer n'est pas un problème en soi

Il est de bon ton de noter, pour s'en inquiéter, que l'Union européenne importe aujourd'hui 50% de l'énergie qu'elle consomme et que cette proportion pourrait atteindre 70% en 2030. C'est ce qu'on appelle le taux de dépendance. Pour exacts que soient ces chiffres, ils ne nous paraissent pas décrire la réalité des difficultés auxquelles l'Union est confrontée. Dans une économie globale et ouverte, importer de l'énergie n'est pas un problème en soi ; la soi-disant « indépendance énergétique » est non seulement irréalisable pour la plupart des pays développés, mais l'utilisation du critère de taux de dépendance risque de conduire à des décisions absurdes pour la croissance et la protection de l'environnement, comme le développement très coûteux de biocarburants de première génération produits en Europe. Après tout, l'économie japonaise a bâti sa prospérité tout en dépendant à peu près complètement des importations pour assurer son approvisionnement en énergie (à l'exception du nucléaire). Bien plus, le postulat selon lequel l'énergie domestique offre une plus grande sécurité que l'énergie importée ne résiste pas à l'analyse des grandes interruptions de fourniture des trente dernières années, qui pour la plupart résultent d'une défaillance domestique : ce sont les destructions des raffineries du Texas et de Louisiane qui ont créé le chaos aux Etats-Unis en août-septembre 2005 lors du passage des ouragans Katrina et Rita, c'est l'impact de la sécheresse sur l'hydraulicité domestique qui a provoqué des pannes électriques sérieuses en Espagne et en Grèce ces deux dernières années, c'est la gestion calamiteuse de graves incidents nucléaires qui met en péril l'approvisionnement en électricité du Japon et oblige le Premier ministre japonais à décréter l'abandon de la cravate en été. Certes les crises de fourniture en pétrole et en gaz qui ont frappé successivement l'Ukraine, le Belarus et certains pays baltes sont d'une autre nature, mais il s'agit d'une situation spécifique qui appelle une réponse spécifique, détaillée dans la suite de ce rapport. Mais il faut bien reconnaître que les fournitures d'énergie de la Russie —puisque c'est d'elle qu'il s'agit— ont été, pour les clients qui acceptent de payer le prix du marché, d'une sécurité totale même lorsque ce pays traversait des crises politiques profondes. On objectera que le risque est moins celui d'une rupture d'approvisionnement que celui d'un abus de position dominante conduisant à des prix trop élevés. Cet argument est exact mais serait plus

convaincant si certains des outils envisagés pour y répondre n'étaient pas eux-mêmes d'un coût encore plus élevé (cas du photovoltaïque avec les technologies actuelles).

Les remarques qui précèdent ne doivent pas suggérer la conclusion que la sécurité énergétique en Europe est satisfaisante. Elle est au contraire sérieuse et on ne risque pas de se tromper en prévoyant des crises graves dans les années à venir. Mais l'indicateur de danger n'est pas l'ampleur ou la croissance des importations. Les risques ont trois causes : un, la faiblesse de l'investissement, qui fait que dans tous les secteurs de l'énergie les capacités sont tendues, voire insuffisantes, deux, le manque de souplesse et de possibilité de choix, qui donne l'impression, que l'Europe n'a aucune marge de manœuvre, réduite à implorer le moindre petit mètre cube de gaz de ses fournisseurs actuels, trois, le manque de transparence : le sentiment d'insécurité est accru par l'impression de ne pas savoir quelle est la situation réelle de l'approvisionnement présent et à venir. Ces risques, et leurs remèdes, seront détaillés dans la suite de ce rapport.

II. Parler d'une seule voix : l'exigence de solidarité responsable

II.1. Généralités :

Devant les risques que court la sécurité énergétique de l'Europe, l'appel à « parler d'une seule voix » se fait de plus en plus pressant. Il figure en toutes lettres dans les conclusions de la présidence à l'issue du Sommet Européen du 14 mars 2008 (paragraphe 25). Le fait que la pratique quotidienne des Etats-membres soit exactement opposée à cette aspiration doit nous conduire à reconnaître qu'une telle exigence ne va pas de soi et appelle deux remarques :

Premièrement, ce sont les gouvernements et non les entreprises qui doivent s'efforcer de « parler d'une seule voix » ; les gouvernements, pour ce qui est de leur compétence, c'est-à-dire la définition et la mise en œuvre de la politique énergétique commune et ses rapports avec les relations internationales : efficacité énergétique, lutte contre le changement climatique, réglementation du marché intérieur, négociation des traités internationaux, prospective et dialogue avec les producteurs, recherche dans le domaine énergétique. Les entreprises, elles, sont dans le champ concurrentiel, et il est normal, sain, que chacune développe sa stratégie et ses partenariats de façon autonome. Agir autrement signifierait par exemple la création d'un monopole d'achat du gaz naturel (le « monopsonie »), ce qui tournerait le dos aux fondements même du marché intérieur concurrentiel tel qu'il a été bâti, et encouragerait précisément chez les grands pays fournisseurs les pratiques que nous dénonçons, à savoir un amalgame excessif des activités commerciales et des actions de puissance régaliennne. Oui, il faut parler d'une seule voix au gouvernement russe quand la discussion porte sur les règles du marché intérieur du gaz ou la négociation du volet « énergie » de l'adhésion à l'OMC ; non, Gaz de France, Eon-Ruhrigas et l'ENI ne doivent pas se voir interdire de négocier chacun de son côté des accords commerciaux avec Gazprom.

Deuxièmement : si la pratique du chacun pour soi est dominante, sans doute faut-il reconnaître qu'elle est excusée et même justifiée par l'absence de solidarité entre les Etats membres, qui ne permet pas de tirer parti du poids et de la diversité d'un ensemble de cinq cents millions de consommateurs produisant 18% de l'électricité mondiale et au contraire provoque les efforts désordonnés de chaque Etat-membre pour chercher pour son propre compte une sécurité généralement illusoire et toujours coûteuse. Tant que des mécanismes de solidarité efficaces et crédibles

n'auront pas été mis en place au sein de l'Union, il y a tout lieu de penser que de tels agissements resteront la règle. La solidarité entre états-membres doit donc devenir une grande cause européenne dans le domaine de l'énergie, et il serait bon de pouvoir la manifester par une déclaration solennelle avertissant quiconque que « porter atteinte à l'approvisionnement en énergie d'un état de l'Union, c'est porter atteinte à l'approvisionnement de l'Union tout entière » et par des mesures concrètes prouvant qu'il ne s'agit pas de paroles creuses. Ces mécanismes seront détaillés aux paragraphes suivants.

Toutefois il faut immédiatement préciser ce qu'on entend par solidarité. Certains états-membres nous ont en effet ouvertement indiqué, parfois avec véhémence, leur inquiétude et leur réticence, craignant de jouer le rôle de la fourmi de la fable alors que d'autres états pourraient jouer les cigales, c'est-à-dire s'abstenir de tout effort pour améliorer leur propre sécurité et participer à l'effort collectif, comptant sur leurs voisins en cas de difficulté. Il faudra expliquer clairement qu'il ne saurait en être question, que la solidarité suppose la responsabilité et que, pour paraphraser J.F. Kennedy, il ne s'agit pas seulement de se demander comment mes voisins pourraient me venir en aide, mais aussi comment je pourrais venir en aide à mes voisins.

II.2. Cas du pétrole et des produits pétroliers :

L'exemple du pétrole est éclairant à cet égard. Il existe aujourd'hui deux mécanismes de solidarité pétrolière, celui de l'Union, géré par la Commission et celui des pays de l'OCDE, géré par l'Agence internationale de l'Energie (AIE). Le second présente l'inconvénient de ne pas inclure la participation de tous les états membres de l'Union (en sont absents les états baltes, la Roumanie, la Bulgarie, la Slovénie, Malte et Chypre), mais l'avantage de bien fonctionner comme cela a été démontré lors des dévastations causées dans le golfe du Mexique par les ouragans Katrina et Rita en été 2005. Les discussions en cours pour rapprocher les deux systèmes ont de l'importance et doivent être encouragées, mais le point essentiel ici est que chacun des deux systèmes suppose une responsabilité de *chaque* état membre, qui a l'obligation de maintenir sur son territoire des stocks stratégiques, de les financer, et de disposer des outils réglementaires pour les mettre sur le marché en cas de décision collective. Il s'agit donc bien d'une sorte de police d'assurance, payante comme il se doit.

Par ailleurs, le dispositif de l'AIE lui-même serait plus efficace encore s'il pouvait s'appuyer sur une adhésion plus large, avec la participation des grands pays importateurs mondiaux, et sur des données plus fiables, notamment en Europe. La publication de données hebdomadaires et non plus mensuelles aurait en outre l'avantage de donner aux marchés des signaux plus équilibrés alors qu'ils réagissent pour l'instant de façon disproportionnée à la situation américaine, parce que c'est

celle sur laquelle ils disposent d'informations à jour (les Etats-Unis publient des statistiques tous les mercredis).

Propositions :

- ✓ *Fixer à la Commission et à l'AIE l'objectif de parvenir à une harmonisation aussi complète que possible de leurs dispositifs d'urgence, en proposant les modifications législatives éventuellement nécessaires. En particulier rendre automatique, en cas de déclenchement de la procédure d'urgence, l'exemption de conserver 90 jours de stocks stratégique, puisque l'objectif est précisément de les mettre sur le marché.*
- ✓ *Encourager la Chine et l'Inde à coordonner leurs procédures d'urgence avec celle de l'AIE, en préalable à la perspective à long terme d'une adhésion de ces pays à l'Agence.*
- ✓ *Mettre en place une collecte et une publication hebdomadaires (au lieu de mensuelles) des stocks en Europe, à l'instar de ce qui existe aux Etats-Unis et au Japon.*

Mais de tels mécanismes n'existent pas pour le gaz et l'électricité. Comment en créer, c'est ce que nous allons maintenant examiner.

II.3. Gaz :

L'idée de disposer de stocks stratégiques de gaz naturel sur le modèle des stocks d'urgence pétroliers est fréquemment avancée. Elle se heurte à des difficultés particulières qui interdisent de généraliser cette pratique.

Tout d'abord, M. de la Pallice aurait rappelé que le gaz est un produit gazeux. De ce fait un stockage d'urgence doit être d'un volume beaucoup plus considérable que son équivalent pétrolier, qui traite un liquide. La solution technique est celle d'un stockage souterrain en piège géologique, mais tous les pays de l'Union ne disposent malheureusement pas d'un sous-sol approprié, et même ceux qui ont cette chance ont besoin de constituer d'abord, dans ces formations géologiques, des stockages inter saisonniers destinés à gérer la différence entre les consommations d'hiver et d'été.

De plus il ne sert à rien de disposer d'un stockage d'urgence si on n'est pas capable de le remplir et plus encore de le vider en cas de besoin avec un très fort débit. Ce qui est possible pour le pétrole qui se transporte facilement, y compris par wagons, par barges ou par voie ferrée si nécessaire, ne l'est pas pour le gaz, qui exige que le stockage d'urgence soit situé à proximité immédiate d'un gros gazoduc. Or la

localisation des pièges géologiques n'a aucune raison de coïncider avec celle des grands gazoducs.

L'utilisation de stockages d'urgence ne peut donc, au mieux, que concerner une partie du risque à couvrir, et n'est applicable que dans certains pays. Le soupçon des pays « fourmis » à l'égard des pays « cigales » risque d'en être avivé.

Heureusement il est possible d'envisager d'autres solutions grâce à une autre caractéristique du gaz, celle-là favorable : contrairement au pétrole, qui n'a pas encore de substitut sérieux à grande échelle pour la propulsion des véhicules, le gaz, utilisé surtout pour la fourniture de chaleur et la production d'électricité, peut toujours être remplacé, pour peu que la chose ait été prévue, c'est-à-dire que certains clients puissent sans long préavis passer du gaz au fioul, ou au charbon, ou à l'électricité produite à partir d'autres moyens tels que le nucléaire ou les renouvelables... ou tout simplement accepter de réduire leur consommation (chômage technique d'une usine, par exemple). C'est la pratique des contrats dits interruptibles, qui prévoient cette possibilité en échange d'un tarif réduit.

- ✓ Un progrès considérable vers la sécurité gazière serait obtenu si a) conformément aux dispositions de la directive du 26 avril 2004, *chaque état membre se voyait dans l'obligation de prévoir des moyens d'urgence à concurrence de, disons, 10% de sa consommation de pointe, et de les mettre en œuvre sur décision collective prise par l'Union, même si le territoire de cet état n'est pas directement concerné par la rupture d'approvisionnement qu'il s'agit de traiter, libre à lui de choisir les stockages, les contrats interruptibles ou une combinaison des deux, b) une autorité telle que le régulateur était chargée de vérifier que les contrats dits interruptibles le sont réellement, c'est-à-dire que le client a réellement la possibilité de se passer de gaz si on le lui demande.* L'expérience de notre pays semble montrer que c'est loin d'être toujours le cas.

Par ces mesures serait assurée la responsabilité de chaque état membre, mais non nécessairement la solidarité. Cette dernière exige en plus que le gaz puisse se déplacer aisément à l'intérieur de l'Union sans être entravé par le manque d'interconnexions ou des contraintes techniques, réglementaires ou contractuelles. En d'autres termes, pas de solidarité gazière sans une mise en œuvre complète et résolue du marché intérieur du gaz. Avant d'aborder le sujet du marché intérieur, qui concerne l'électricité aussi bien que le gaz, disons justement quelques mots sur la solidarité en matière d'électricité.

II.4. Electricité :

Beaucoup de ce qui vient d'être dit sur le gaz s'applique aussi à l'électricité. Plus encore que le gaz, l'électricité se prête mal à la création de stockages d'urgence, la seule exception –mais elle est très importante –étant constituée par les réservoirs

hydroélectriques de montagne, qui peuvent mettre sur le réseau des puissances considérables en quelques minutes. C'est ce qui a permis de cantonner l'ampleur du grand incident électrique européen de l'automne 2006 et d'empêcher qu'il se transforme en une panne majeure. Un pays joue un rôle essentiel dans ce dispositif, à la fois par sa situation géographique et par sa topographie, c'est la Suisse et tout doit être fait pour que la Suisse reste solidement arrimée à la politique énergétique de l'Union.

Pour le reste la prévention ou le traitement des pannes consiste, comme pour le gaz et souvent dans des délais encore plus brefs, à « effacer » des clients. Le développement des technologies de l'information rend maintenant possible des effacements intelligents parce que partiels : on peut choisir d'effacer une partie seulement des consommations d'un logement (au choix, l'électroménager, ou une partie du chauffage, ou une partie de l'éclairage). Là encore une mesure de responsabilité consiste à exiger de chaque état-membre, sous le contrôle du régulateur, qu'il prévoie et mette en place un dispositif capable de diminuer, disons de 10%, sa consommation d'électricité en cas de décision collective prise par l'Union, même si son territoire est épargné par l'incident qu'il s'agit de traiter. Comme pour le gaz, cette mesure, pour nécessaire qu'elle soit, ne résout rien s'il n'est pas possible de faire circuler l'électricité sans entrave, bref sans achèvement du marché intérieur.

II.5. L'achèvement du marché intérieur de l'électricité et du gaz :

Disons-le avec force, la mise en œuvre complète et résolue du marché intérieur ne compromet pas la sécurité, comme on l'entend dire trop souvent, bien au contraire c'est l'outil essentiel de la solidarité à l'intérieur de l'Union. Encore faut-il qu'il s'agisse réellement d'un marché unique et fluide, et non de vingt-sept marchés certes libéralisés mais cloisonnés par les pratiques contractuelles, le manque de capacités de production, d'infrastructures de transport et d'harmonisation réglementaire.

L'Europe risque de manquer prochainement de capacités de production d'électricité. Chacun a en tête l'une des raisons de cette insuffisance : le bien connu syndrome « NIMBY » (not in my back yard) qui traduit l'écart entre l'appétit des citoyens pour les services énergétiques et leur aversion pour les équipements qui permettent de les produire ou de les transporter. Mais il ne faut pas oublier une autre raison : les investissements de production nécessaires sont différés en raison de l'incertitude croissante sur les conditions d'exercice de l'activité. Comment un investisseur peut-il aisément décider la construction d'une centrale électrique dont la durée de vie atteindra le demi-siècle, et qui pourrait être soit nucléaire soit au charbon, alors qu'il ne sait même pas quel sera le régime de pénalisation des émissions de CO₂ en 2012 ? C'est dire l'importance d'une conclusion en 2009 à Copenhague des négociations mondiales sur l'après-Kyoto.

- ✓ C'est dire aussi que, contrairement à la position actuelle de la Commission, *il est nécessaire de définir le plus vite possible le régime qui sera appliqué aux installations industrielles grosses consommatrices d'énergie*. On ne peut pas attendre 2011.

De même, l'Europe manque cruellement d'interconnexions électriques et gazières transfrontières. Les raisons en sont multiples : l'histoire du développement des réseaux est étroitement tributaire des frontières, les opérateurs traditionnels sont nationaux, les régulateurs, qui par leurs décisions tarifaires rendent un investissement possible ou non, sont eux aussi nationaux, quant aux opinions publiques, elles manifestent une hostilité toute particulière aux liaisons transfrontières dont elles ne comprennent absolument la raison d'être autre que mercantile. Elles ne comprennent pas plus, parce qu'on leur a malheureusement expliqué le contraire, que le développement de la production électrique éolienne *accroît* le besoin d'interconnexion et non le contraire, puisque l'intermittence de l'éolien se traduit par des excédents ou des déficits important de production dans certaines zones, selon que le parc éolien y fonctionne ou non.

Le constat n'est pas nouveau et l'Union a déjà tenté de remédier à cette situation très préoccupante, en particulier en affichant une liste de trente deux Réseaux transeuropéens prioritaires (TEN) et en affectant aux quatre principaux d'entre eux des coordonnateurs. Il s'agit d'une tentative louable, utile et qui doit être poursuivie. Il demeure que sur les trente deux projets prioritaires, vingt connaissent des retards très importants : nous pensons donc qu'il faut aller plus loin, tout en gardant à l'esprit qu'in fine les investissements correspondants sont réalisés par des entreprises, et que l'activité de transport d'électricité ou de gaz doit, comme les autres, avoir une rentabilité capable d'attirer les capitaux.

- ✓ La rentabilité des installations dépend des tarifs qui seront consentis par les régulateurs ou sur leur avis. Or la plupart des régulateurs européens ont une mission strictement délimitée par la loi, et qui se limite à l'établissement d'un marché concurrentiel, *sans référence à la sécurité de fourniture*. *Il est essentiel que la sécurité de fourniture soit une compétence de chaque régulateur au même titre que la concurrence.*
- ✓ S'agissant d'infrastructures très lourdes, très structurantes et à durée de vie très longue, les investisseurs ont besoin d'être éclairés en toute transparence sur les perspectives du marché. Loin de toute programmation contraignante fleurant un dirigisme que la plupart des états-membres rejettent, il nous paraît indispensable que soit établis à intervalles réguliers, sous l'autorité des pouvoirs publics dans chaque état-membre et avec une réconciliation communautaire sous la responsabilité de la Commission, des *documents de perspectives de besoins énergétiques par zones à moyen terme* (par exemple pour l'horizon 2020). C'est ce que le gouvernement britannique a décidé de mettre en œuvre sous le vocable d'Energy Outlook.

- ✓ L'éducation de l'opinion publique, et même de certains faiseurs d'opinion, est une tâche de longue haleine. Raison de plus pour commencer rapidement par quelques mesures symboliques : nous proposons qu'à l'image de la Déclaration d'utilité publique du droit administratif français, *certaines des grandes interconnexions électriques et gazières puissent être déclarées « d'intérêt de solidarité européenne »*.
- ✓ Les pratiques contractuelles et commerciales ne favorisent pas toujours l'exercice pratique de la solidarité. Un exemple frappant est celui de la crise gazière de 2006 en Grande Bretagne, affectée par plusieurs sinistres simultanés, et qui n'a pas pu s'approvisionner en gaz du continent autant qu'elle l'aurait souhaité malgré des prix offerts très élevés et des capacités disponibles dans le gazoduc dit « Interconnector » : en réalité, plusieurs opérateurs avaient réservé des capacités sur ce gazoduc et ne voulaient pas s'en dessaisir alors même qu'elles n'étaient pas utilisées. Cette pratique n'est pas acceptable et devrait être remplacée par la *généralisation du mécanisme dit « Use it or lose it »* (revente obligatoire des capacités non utilisées) qui a été étudié par les régulateurs européens et mis en place par certains d'entre eux.
- ✓ Malgré les efforts entrepris, l'hétérogénéité des réglementations, des spécifications, et la multiplication des interlocuteurs dès qu'on franchit une frontière restent des obstacles considérables à la fluidité des échanges. *Le travail d'harmonisation effectué par l'ETSO (organisation des opérateurs de réseaux de transport européens) sous le contrôle de l'ERGEG (association des régulateurs européens de l'électricité et du gaz) doit être intensifié, afin d'aboutir à ce qu'il soit aussi facile d'échanger de l'électricité ou du gaz avec passage de frontière que sans passage de frontière.* L'évolution à long terme de ce processus conduira sans doute dans un premier temps à une agence de coopération des régulateurs (ACER) et ultérieurement à un régulateur européen unique. Il ne faut pas le redouter.

Rappelons encore qu'il ne s'agit pas de créer un marché unique par a priori idéologique. Ce qui est en jeu, c'est la possibilité effective de l'exercice de la solidarité énergétique au sein de l'Union. De nombreuses mesures plus détaillées ont été étudiées par les services du ministère chargé de l'énergie et par ceux de la Commission de Régulation de l'Energie. Ces mesures sont excellentes et doivent être proposées à la Commission et aux autres états membres. Certains suggèrent qu'il serait plus efficace de progresser d'abord dans un cadre plus restreint, par exemple celui de la « penta latérale » (France, Allemagne, Benelux). Une telle démarche doit être conduite avec beaucoup de prudence, elle n'est envisageable que s'il est clair que les mesures étudiées à cinq ont vocation à être rapidement étendues aux vingt-sept, ce qui exige que tous soient rapidement associés à l'étude.

Certaines interconnexions sont particulièrement indispensables pour l'exercice de la solidarité responsable et doivent recevoir une impulsion décisive. Citons-en deux :

- a) Alimentation en gaz de la Pologne : sans qu'il faille revenir sur les conditions très maladroites dans lesquelles a été décidé et annoncé le projet Nordstream (gazoduc joignant directement la Russie à l'Allemagne sous la Baltique), il faut prendre acte de l'existence d'un projet qui se fera, sous réserve naturellement qu'il soit irréprochable vis-à-vis de la protection de l'environnement, qui est utile à l'approvisionnement de l'Europe, et qui doit être aussi utile à l'approvisionnement de la Pologne. Ceci passe par la construction d'une bretelle de quelques dizaines de kilomètres reliant l'est de l'Allemagne à l'ouest de la Pologne, et il semble que cette idée (on ne peut pas encore parler de projet) soit au point mort, chaque partie soupçonnant l'autre des plus noires arrière-pensées. Sel un dialogue politique à très haut niveau peut permettre de surmonter ce type de difficulté. La France pourrait, pendant sa présidence, jouer un rôle constructif à cet égard.
- b) Alimentation en énergie des pays baltes. Ces trois pays sont dans une situation particulièrement délicate : ils dépendent totalement du fournisseur russe pour leur approvisionnement en gaz et en électricité (ils sont raccordés au réseau de la CEI et non au réseau européen UCTE), et ont été confrontés à la rupture des approvisionnements en pétrole russe, sans reconnaitre que l'Union élève une protestation autre que symbolique. En même temps, comptant sans doute de manière excessive sur la solidarité de l'Union, ils n'ont pas réellement préparé les conséquences de la fermeture de la centrale nucléaire d'Ignalina (Lituanie, de type Tchernobyl) qui doit intervenir en 2009 aux termes du traité d'adhésion de 2003. Vis-à-vis de l'Union, les trois états sont une île énergétique, ce qui rend l'exercice de la solidarité pratiquement impossible, quand bien même on le souhaiterait. L'urgence semble être la création d'une liaison en courant continu avec la Pologne, qui préserverait la connexion synchrone avec la Russie mais permettrait dans un premier temps d'envoyer de l'énergie en Lituanie avant de fonctionner en sens inverse, au profit de la Pologne quand le remplacement d'Ignalina aura été mis en service. Là encore des attermoiements de part et d'autre de la frontière retardent sans raison apparente un projet indispensable.

III. La relation avec la Russie

Contrairement à ce qui est parfois affirmé, les importations d'énergie de l'Union Européenne sont assez bien réparties, même dans le cas du gaz naturel, souvent présenté comme une cause de grande inquiétude. L'Union produit le quart du gaz qu'elle consomme, importe un autre quart de la Russie, 16% de Norvège et 15% d'Algérie, le solde provenant essentiellement de Libye, du Nigeria ou d'Asie centrale. Ajoutons, comme le répètent à juste titre les responsables russes, que ce gaz a toujours été acheminé de façon très sûre en Europe occidentale depuis trente ans, même dans des périodes particulièrement troublées pour Moscou. Et pourtant la dépendance européenne à l'égard du gaz russe est généralement présentée comme l'exemple même des risques pour la sécurité énergétique de l'Union. Pourquoi ?

D'abord parce que les chiffres qui précèdent sont des moyennes masquant de grandes disparités : les importations de gaz russe sont égales à zéro en Espagne, mais représentent 100% des importations de gaz en Pologne, voire 100% de la consommation de gaz dans les pays baltes ou en Finlande. Tant que la solidarité européenne est un mot creux sans traduction concrète, ce sont ces derniers chiffres qui comptent. Ensuite parce que des événements récents, en Ukraine et en Belarus ont donné à craindre que la Russie veuille utiliser les exportations de gaz comme un levier politique. Enfin, parce que ces craintes sont avivées par l'attitude du gouvernement russe qui ne fait pas mystère de sa proximité avec l'équipe dirigeante de Gazprom et de son souci d'en renforcer le monopole. Il est donc utile, comme notre lettre de mission nous y invite, de consacrer une analyse particulière aux relations gazières entre la Russie et l'Union européenne, en gardant à l'esprit que plusieurs de nos conclusions restent valables si on les applique à d'autres fournisseurs.

III.1. Une Union européenne le dos au mur :

Ce qui est préoccupant, dans la situation de l'Europe vis-à-vis du gaz russe, ce n'est pas sa part dans l'approvisionnement global de l'Union, qui reste très acceptable comme on vient de le voir, c'est le fait que les consommateurs européens donnent constamment le signal qu'ils sont affolés à la seule idée qu'ils pourraient manquer de ce précieux gaz. Tels des toxicomanes en manque, ils réclament en permanence un nouveau contrat ou quelques milliards de mètres cube de plus. Ce qui met un client dans un état de grande faiblesse à l'égard de son fournisseur, ce n'est pas de dépendre de lui pour son gaz, c'est de dépendre de lui pour son gaz marginal, c'est de donner l'impression qu'il est le dos au mur. Ceci doit changer de façon urgente.

Redisons, au risque de nous répéter, qu'il n'est pas proposé de se passer du gaz russe, tâche impossible et inutile. Au contraire, nous devons reconnaître la fiabilité de notre fournisseur et la chance qu'a l'Europe d'avoir un voisin assez proche disposant de réserves géologiques aussi considérables. Nous aimons le gaz russe. Mais si la question se pose d'en importer dix milliards de m³ de plus (5% en moyenne de notre approvisionnement russe), nous devons pouvoir dire : « Asseyons-nous et discutons-en le prix, les conditions et la durée, car nous avons aussi d'autres solutions et nous choisirons celle qui nous convient ». Quelles sont ces solutions ?

- a) D'abord et avant tout un effort d'efficacité énergétique beaucoup plus intense que celui qui a été mis en œuvre jusqu'ici. Il n'est pas nécessaire que l'Union se donne des objectifs nouveaux, se substituant à l'objectif de 20% en 2020 pris en 2007 par le Conseil Européen, il s'agit de décider concrètement les politiques et les mesures qui permettront à l'Union d'atteindre cet objectif le plus rapidement possible, au lieu de laisser croire qu'il suffit de fixer un objectif pour qu'il soit atteint.
- ✓ L'Agence internationale de l'énergie (AIE) s'est vue conférer au sommet du G8 de 2005 sous présidence britannique la tâche d'analyser et de rendre publiques les meilleures pratiques d'efficacité énergétique dans le monde. Après avoir produit des documents intérimaires, elle doit remettre son rapport définitif dans quelques semaines, avant le sommet sous présidence japonaise. Ses conclusions doivent être étudiées en urgence *en vue d'une mise en œuvre aussi rapide que possible.*
 - ✓ De même plusieurs directives européennes ont été publiées sur l'étiquetage, les consommations des bâtiments et « l'écoconception ». Certaines doivent être révisées sous présidence française. *Notre présidence devra s'assurer que les projets de la Commission prévoient des dispositifs de mise en œuvre immédiate.*
 - ✓ L'uniformisation des normes, quand elle est possible, permet à l'industrie de réduire ses coûts et d'offrir des produits plus efficaces. Notre pays doit soutenir le *projet de Partenariat international en matière d'efficacité énergétique qui devrait être lancé par le G8 au Japon avec le concours technique de l'AIE.*

Les politiques visant à améliorer l'efficacité énergétique se sont jusqu'ici rangées sous la bannière de la lutte contre le changement climatique, et ceci est justifié. Mais il importe de se rendre compte, et de faire clairement savoir à l'opinion publique, que c'est aussi un moyen extrêmement efficace et peu coûteux d'accroître la sécurité énergétique. S'agissant en particulier du gaz, de plus en plus utilisé pour produire de l'électricité, l'efficacité de l'usage de l'électricité conditionne directement la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Rappelons enfin

que ce moyen a été brièvement évoqué en p.3 et 4 de ce rapport à propos de la sécurité à long terme : une politique d'efficacité accrue est indispensable pour infléchir la demande globale d'énergie et faire en sorte qu'elle puisse être couverte par l'offre.

b) Ensuite, accroître le rôle du gaz naturel liquéfié (GNL). Le gaz naturel liquéfié présente un avantage considérable, c'est que les navires qui le transportent peuvent venir de n'importe quel fournisseur de GNL pourvu que l'acheteur y mette le prix. Il s'agit donc d'un approvisionnement d'une grande souplesse, et dont les fournisseurs sont diversifiés, même si les ressources de ces fournisseurs ne sont pas illimitées, et même si la contrepartie de l'avantage du GNL est que l'Europe est en concurrence avec le monde entier et en particulier avec l'Asie. Nous pourrions avoir du GNL, mais en quantité limitée et il sera cher.

✓ *De nouveaux terminaux GNL devraient être construits partout en Europe, et en particulier dans les pays gros consommateurs et dépendant exclusivement jusqu'ici de gazoducs (Allemagne et pays de la Baltique). Ils devraient se voir conférer le statut de « projets d'intérêt de solidarité européenne » (voir p.9).*

c) Enfin, comment ne pas rappeler que l'énergie nucléaire est un substitut évident à l'utilisation du gaz pour produire de l'électricité, et que la fermeture prématurée de centrales sûres et en bon état de fonctionnement aboutit précisément à l'inverse du but recherché, la diminution de la dépendance envers le gaz importé ? Les énergies renouvelables jouent naturellement un rôle semblable, mais il ne nous paraît pas raisonnable d'augmenter l'objectif très ambitieux que l'Union s'est donné dans ce domaine.

III.2. Une relation plus respectueuse de la souveraineté :

Les propositions qui précèdent visent à rendre à l'Europe des marges de manœuvre à l'égard de ses fournisseurs et en particulier de son fournisseur russe, marges de manœuvre qu'elle a perdues ou qu'elle croit avoir perdues. Cela supposé fait ou du moins lancé, il est temps de se demander si l'Europe se conduit toujours convenablement avec son partenaire russe.

Trop souvent l'attitude de l'Europe à l'égard de la Russie dans le domaine énergétique est celle du donneur de leçons, en oubliant d'une part que c'est un pays souverain et d'autre part qu'il serait souvent justifié d'ajouter au « faites ce que je vous dis » un post-scriptum à voix plus basse « mais ne faites pas ce que je fais ». Voici quelques exemples :

✓ Nous insistons pour que la Russie libéralise son marché intérieur et institue sur son réseau de transport un accès des tiers. Comment

pouvons-nous être crédibles si chacun des nouveaux projets de transport au sein de l'Union demande, et obtient, une dérogation à l'accès des tiers au réseau ?

- ✓ Nous exigeons de la Russie qu'elle ouvre son activité énergétique aux compagnies internationales. Comment réagissons-nous en Europe aux tentatives d'acquisition par des investisseurs étrangers ?

Trois cas méritent un examen plus particulier assorti de recommandations concrètes : la ratification du traité de la Charte de l'énergie (ECT), le projet de clause de réciprocité dans le troisième paquet énergie de la Commission et l'attitude vis-à-vis des pays de la Caspienne (en raison de son importance, ce dernier point fera l'objet d'un chapitre à part).

- a) La ratification du traité ECT : les autorités russes, y compris la plus haute, répètent depuis plusieurs années avec la plus grande clarté qu'elles ne ratifieront pas ce traité, rédigé il y a près de vingt ans et à leurs yeux obsolète et inéquitable. Certains de leurs arguments méritent considération :
- Les dispositions du protocole « transit » (qui irrite particulièrement la partie russe) devraient s'appliquer à la Russie, mais pas à la Norvège (parce qu'elle aussi le refuse), et pas non plus à l'intérieur de l'Union ! (parce que d'autres dispositions les remplacent).
 - Le traité prétend créer les conditions d'un marché concurrentiel, mais lorsque cette concurrence pourrait porter préjudice à des fournisseurs européens, il les protège (cas des services d'enrichissement de l'uranium)

On doit donc se demander s'il est bien avisé de continuer à réclamer de la Russie, comme on le fait encore dans trop de conférences internationales, qu'elle ratifie le traité ECT. Et pourtant ce traité contient des dispositions importantes, nécessaires, et d'ailleurs la partie russe elle-même en convient. C'est ainsi qu'elle applique de façon volontaire le dispositif de règlement des litiges, y compris dans le cas sensible de Yukos.

- ✓ *Nous proposons donc l'approche suivante :*
 - *S'abstenir de réclamer la ratification de la Charte par la Russie.*
 - *Rappeler en revanche à la partie russe que les Chefs d'Etat et de gouvernement du G8, réunis en 2006 au sommet de Saint Pétersbourg sous présidence russe, ont déclaré dans leur communiqué commun adhérer aux «principes de la Charte de l'énergie ».*

- *Utiliser les négociations qui vont s'engager pour le renouvellement de l'accord de partenariat pour se poser ensemble la question : que signifie l'adhésion aux principes de la Charte ? Quels sont les principes qui sont couverts par des accords existants ou à venir, comme l'adhésion à l'OMC ? Quels sont ceux qui exigent un accord spécifique ?*
 - *Reconnaître la difficulté particulière posée par le problème de l'enrichissement de l'uranium, mentionné plus haut, mais faire valoir qu'il s'agit d'un problème exigeant une négociation spécifique entre les trois fournisseurs, à savoir la Russie, l'Union européenne et les Etats-Unis.*
- b) La clause de réciprocité envisagée par la Commission dans son troisième paquet énergie : cette clause, qui soumet tout investissement d'une entreprise extra communautaire sur le territoire de l'Union à une autorisation spécifique après vérification que l'esprit du Marché intérieur libéralisé n'est pas bafoué, notamment par la confusion des rôles de fournisseur et d'opérateur de transport, a été nommée par les Russes «clause anti-Gazprom », ce qui renseigne suffisamment sur leurs sentiments à son égard. De fait, on ne voit pas très bien ce qu'une telle clause, évidemment discriminatoire, apporte de plus que l'application stricte et non discriminatoire des règles du marché intérieur, valables pour toute entreprise opérant sur le territoire de l'Union, et en particulier le fameux « unbundling » ou découplage, quel que soit le qualificatif qu'on lui adjoint : un investisseur ne peut pas gérer un réseau de transport s'il est impliqué dans une activité de fourniture. Cette règle s'applique à l'intérieur de l'Union à Gazprom comme à Gaz de France, à Sonatrach comme à Eon-Ruhrgas. En évoquant cette proposition, nous avons été taxé de naïveté : rien n'empêcherait un opérateur d'un pays tiers de créer une entreprise sœur, en apparence totalement différente, en réalité gérée de concert, pour se conformer aux règles du Marché intérieur. C'est possible, mais il nous semble que la clause de réciprocité peut subir exactement la même critique et que dans tous les cas il appartiendra à la Commission de vérifier l'application réelle et non seulement formelle de ses règles, ce qu'elle sait très bien faire.
- ✓ *En résumé, nous proposons d'abandonner l'idée d'une clause de réciprocité discriminatoire, et de fonder la protection du marché européen sur une application stricte et sans défaillance de ses règles, applicables à tous. Il est clair que ce faisant, nous ne prétendons pas imposer la mise en œuvre de la libéralisation sur le territoire de la Fédération de Russie. Nous ne renions pas nos convictions, nous pouvons et nous devons même continuer à dire à nos partenaires russes que nous pensons que c'est la meilleure solution, mais nous respectons leur souveraineté.*

III.3. Donner la priorité au développement des projets d'intérêt commun :

Le temps nous a manqué pour approfondir trois thèmes qu'il nous semble important de promouvoir avec constance dans la relation Russie-Europe, et en particulier dans le cadre du renouvellement de l'accord de partenariat.

- ✓ L'efficacité énergétique : tout conduit à souhaiter que la Russie augmente massivement ses performances dans ce domaine : protection de l'environnement et en particulier lutte contre le changement climatique, mais aussi accroissement des volumes d'hydrocarbures disponibles pour l'exportation. Le cadre de la coopération a été défini dans les différents sommets du G8. Le sommet sous présidence japonaise doit être l'occasion d'insister une nouvelle fois sur la disponibilité de la communauté internationale, et en particulier de l'Europe, à participer à cet effort. Un accent particulier pourrait être mis sur la rénovation des réseaux de chaleur, domaine où la compétence européenne, française mais aussi nordique, peut être utile.
- ✓ L'abandon progressif de la pratique désastreuse du « torchage » (combustion à la torche) du gaz naturel associé produit dans les gisements de pétrole. Certaines estimations évaluent le gaz ainsi perdu (et transformé en CO₂) à 20 % des exportations russes de gaz. Le sujet est sensible car il est lié à la libéralisation du marché intérieur russe du gaz, mais là encore le cadre de coopération a été défini dans les sommets du G8, en particulier à Saint Pétersbourg.
- ✓ La capture et la séquestration du CO₂, essentielle dans la lutte contre le changement climatique, mais permettant elle aussi d'accroître les volumes disponibles pour l'exportation (par la récupération assistée du pétrole et la substitution du charbon au gaz naturel en Russie). Le cadre de la coopération internationale est bien défini, il s'agit maintenant d'expérimenter à grande échelle, y compris en Russie.

IV. La relation avec les pays de la Caspienne :

Le projet Nabucco.

IV.1. A quoi sert Nabucco ?

Le projet Nabucco est destiné à permettre vers l'Europe l'acheminement du gaz naturel exploité sur le territoire des pays riverains de la mer Caspienne, en particulier l'Azerbaïdjan, le Turkménistan et le Kazakhstan, à travers la Turquie et les pays européens, fournissant ainsi aux pays d'Asie centrale une alternative à l'évacuation par la Russie dans les gazoducs de Gazprom.

Un tel projet présente beaucoup d'intérêt comme nous le verrons plus loin, mais il a été décrit de façon simpliste et agressive par plusieurs voix européennes puissamment encouragées par les Etats-Unis comme le moyen pour l'Europe d'échapper aux risques associés à la domination de Gazprom. Le résultat de cette communication musclée en paroles a été l'exact opposé du but recherché.

Alerté par les nombreuses déclarations publiques sur le caractère inamicale de ce projet à son égard, Gazprom a agi avec rapidité dans deux directions : a) en acquérant par des contrats à long terme, et à des prix récemment revus à la hausse, l'essentiel du gaz disponible à l'est de la Caspienne, il prive le projet d'une partie significative du gaz qu'il espérait transporter et rend problématique l'éventualité d'une liaison transcaspienne reliant les champs turkmènes au réseau azerbaïdjanais, b) en proposant un tracé concurrent passant par la Russie et alimenté en gaz caspien et russe (le projet South Stream, reliant directement la Russie à la Bulgarie sous la mer Noire), il divise un peu plus les tenants du projet Nabucco.

Comme le dit un proverbe russe que nous ont rapporté des interlocuteurs d'un pays de l'ancienne URSS, « On a réveillé l'ours qui dormait paisiblement, et le voilà qui saccage la forêt ».

C'est dommage pour Nabucco, qui mérite un meilleur sort, mais à condition qu'on analyse clairement ses perspectives. Les investisseurs ne se lanceront pas dans un projet d'une telle ampleur s'ils n'ont pas la conviction qu'il pourra acheminer du gaz pendant longtemps. Or d'après les statistiques du gouvernement américain, qu'on ne saurait suspecter d'être biaisées au détriment des pays de la Caspienne, la répartition mondiale des réserves prouvées de gaz en 2008 est la suivante : Russie 27,16 %, Iran 15,33 %, Qatar 14,64 %. Suivent les autres pays du golfe persique (y

compris, très modestement, l'Irak) avec environ 2 à 3 % chacun, le Venezuela, l'Algérie et le Nigéria. *Aucun des trois pays nouvellement indépendants riverains de la Caspienne n'atteint 2 % des réserves mondiales de gaz* (site internet du département de l'énergie, www.eia.doe.gov).

Les chiffres que nous ont fournis les autorités azerbaïdjanaises elles-mêmes, et qu'on aurait donc le droit de trouver optimistes, ne permettent pas d'espérer que Nabucco puisse recevoir dans le meilleur des cas plus de 20 Gm³ (milliards de m³) par an de gaz d'Azerbaïdjan et du Turkménistan. C'est insuffisant pour justifier un investissement d'une telle importance. Même si peut espérer que l'exploration permettra de découvrir des réserves nouvelles non comptabilisées à ce jour, la conclusion s'impose : Nabucco ne sera construit qu'avec la perspective d'acheminer aussi du gaz russe ou iranien, ou les deux.

Cette conclusion n'est pas nécessairement désolante. En particulier le gaz iranien mérite toute l'attention de l'Europe. Certes le contexte politique actuel interdit sans doute d'envisager qu'il puisse être exploité et vendu à l'Europe à brève échéance, mais il faudra bien un jour que cette situation évolue, et si ce jour-là Nabucco n'est pas en service, le risque est grand que l'essentiel des exportations iraniennes prenne, sous forme liquéfiée et par voie maritime, le chemin de l'Asie du Sud et de l'Est. Nabucco est le gazoduc qui permet à l'Europe de pouvoir un jour bénéficier des exportations de gaz iranien et il faut anticiper cette échéance.

- ✓ D'où la seconde conclusion : si l'on souhaite anticiper la mise en service de cet ouvrage, ce que nous croyons nécessaire, il faut accepter qu'il transporte aussi du gaz russe, et donc qu'il soit réalisé non pas contre Gazprom, mais avec Gazprom. *C'est cette orientation que nous proposons que la France suggère à ses partenaires au sein de l'Union. Ce changement de perspective ne va pas de soi. Il est cohérent avec les suggestions faites au chapitre précédent, qui sont d'éviter de créer des conflits avec le partenaire russe quand ces conflits sont inutiles ou mal fondés. Naturellement le résultat est que Nabucco n'atténue plus que modestement la dépendance européenne vis-à-vis de Gazprom, mais au moins permet-il une diversification des voies de transit et surtout prépare-t-il le plus lointain avenir de l'arrivée du gaz iranien.*

Un double accompagnement de ce changement de pied est nécessaire, vis-à-vis des pays de la Caspienne d'une part, vis-à-vis de la Turquie, pays-clé du transit, d'autre part.

IV.2. La relation avec les pays caucasiens et d'Asie centrale :

Les pays riverains de la Caspienne (autres que la Russie et l'Iran) sont, dans le domaine de l'énergie, soumis à deux, voire trois fortes attractions : celle de la Russie, avec le succès que l'on a vu, aidé sans aucun doute par une communauté d'histoire récente et de langue, celle des Etats-Unis, animés des meilleures

intentions, mais avec des méthodes parfois contre-productives, et de plus en plus celle de la Chine. Les Européens, nous a-t-il été dit à plusieurs reprises, sont inaudibles ou, lorsqu'ils parlent, émettent des messages contradictoires. Nulle part plus que sur les rives de la mer Caspienne nous a-t-il été demandé que l'Europe « parle d'une seule voix ». Sans revenir sur les conditions préalables à cet unisson, traitées dans le deuxième chapitre, il nous semble clair que la présence européenne dans cette région doit être beaucoup plus active. Les pays concernés doivent comprendre que l'Union est un interlocuteur permanent, capable de contribuer à la résolution de leurs problèmes, non pas en opposition ou en substitution aux autres puissances, mais simplement de façon amicale et autonome. Mais le plus important est sans doute de reconnaître que les destins énergétiques de ces pays sont liés. A cet égard,

- ✓ Il est regrettable que la responsabilité de l'Ambassadeur Pierre Morel, qui effectue un travail considérable comme représentant spécial du Conseil européen pour l'Asie centrale, soit limitée à l'est de la mer Caspienne. *La présidence française devrait plaider pour une étroite coordination entre M. Morel, son homologue compétent pour les pays caucasiens et M. Van Aartsen, le coordonateur du projet Nabucco, sous l'égide du Commissaire à l'énergie Andris Piebalgs.*
- ✓ De même, s'agissant de notre pays, la diplomatie dans le domaine de l'énergie, bien qu'activement coordonnée par la direction des affaires économiques et financières au Quai d'Orsay, souffre d'un découpage géographique de ce département ministériel qui place la zone du Caucase et de la Caspienne sous la responsabilité de plusieurs directions différentes. *Il serait utile qu'un ambassadeur chevronné soit chargé d'une mission permanente de coordination de la diplomatie énergétique dans l'ensemble de cette zone, à laquelle il faudrait d'ailleurs adjoindre la Turquie.*

Là comme ailleurs, et peut-être là plus qu'ailleurs, un discours modeste, mais continu et cohérent avec la pratique doit être préféré à un discours tonitruant de temps à autre, et démenti par les actions qui suivent.

IV.3. Le rôle de la Turquie :

Qu'il s'agisse d'acheminer vers l'Europe des hydrocarbures en provenance de Russie, de la Caspienne, d'Iran, d'Irak ou du Proche-Orient, la géographie fait de la Turquie un pays de transit particulièrement important, mais non incontournable. Par ailleurs la croissance démographique et économique de ce grand pays implique des consommations d'énergie et notamment de gaz naturel en forte augmentation : les prévisions du gouvernement turc citent une consommation passant de 20 Gm³ (milliards de m³) en 2005 à plus de 60 Gm³ en 2020. La Turquie a

donc des cartes à jouer, et il importe qu'elle les joue dans son propre intérêt et aussi dans l'intérêt de l'Europe, à laquelle elle aspire à être associée.

Ce que les interlocuteurs de la Turquie ont compris jusqu'ici de sa stratégie gazière est la volonté de s'attribuer un rôle de place de marché (un « hub » en jargon), c'est-à-dire d'acheter le gaz arrivant sur son territoire, de consommer ce dont elle a besoin, et de revendre le solde avec profit aux consommateurs plus lointains, en particulier à la Grèce, à l'Italie, ou aux utilisateurs futurs de Nabucco. Il semble même que des accords en ce sens aient été paraphés avec certains partenaires. Cette volonté est incompatible avec un rôle de transit tel qu'il est compris ailleurs et notamment tel qu'il figure dans le traité de la Charte de l'Energie, ratifié par la Turquie : le transit est le service de transport sur votre territoire d'un gaz qui ne vous appartient pas et sur lequel vous n'avez aucun droit ; ce service est rémunéré par un péage.

Naturellement, chacun comprend que la Turquie souhaite consommer du gaz en abondance et profiter de sa situation géographique pour l'acheter au mieux disant. Chacun comprend aussi que la Turquie souhaite que l'activité de transit soit rémunératrice ; les péages sont généralement fixés par référence aux pratiques internationales. Il est même tout-à-fait légitime que la Turquie souhaite développer un marché de court terme sur son territoire, le fameux « hub », analogue à ce qui existe en plusieurs endroits en Europe. Mais une telle activité d'achat-revente ne saurait en aucun cas concerner les contrats à long termes souscrits entre un fournisseur (par exemple la SOCAR à Bakou) et un client (par exemple Gaz de France ou l'ENI italienne).

Les responsables gouvernementaux que nous avons rencontrés à Ankara nous ont juré que leurs intentions étaient pures et que le projet de hub ne concernait que les échanges sur le marché de court terme. Ils ont néanmoins reconnu que la communication sur ce sujet n'était pas toujours claire.

- ✓ *Il importe de redire à la Turquie, au plus haut niveau, que sa position doit être sans ambiguïté s'agissant du transit, sauf à courir le risque de privilégier les voies qui évitent la Turquie, telles que South Stream. Le précédent du transport du pétrole russe devrait être médité : pour éviter le transit des navires pétroliers dans les détroits turcs, la voie privilégiée est maintenant un oléoduc Bulgarie-Grèce (Burgas-Alexandroúpolis) évitant complètement la Turquie, alors que des solutions sur le territoire turc étaient possibles (Samsun-Ceyhan).*

Comme indiqué en IV.2, la Turquie doit être incluse dans le dispositif européen et français de dialogue permanent avec la région Caspienne-Caucase, en raison du rôle clé qu'elle joue dans le chapitre énergie de ce dialogue.

V. Dialogue et gouvernance

V.1. Faut-il créer de nouvelles institutions ?

La question de l'opportunité de nouvelles institutions destinées à mieux « gouverner » le domaine de l'énergie dans le monde est souvent posée. Notre réponse est négative : les institutions de dialogue sont nombreuses, et les institutions de gestion généralement impraticables tant la notion de compétence nationale souveraine est présente quand il s'agit d'énergie.

Trois organisations internationales principales ont dépassé le seul niveau du dialogue dans l'énergie : la conférence des parties de la convention cadre des Nations Unies sur le changement climatique, parce que la nécessité d'une action globale et coordonnée dans ce domaine est devenue évidente, l'OPEP, dont les décisions s'imposent peu ou prou à ses membres, et l'AIE, qui gère les stocks stratégiques de pétrole des pays de l'OCDE. Les deux premières n'appellent pas de commentaire particulier (le dialogue avec l'OPEP sera abordé plus bas) mais la question du renforcement du rôle de l'AIE doit être étudiée dans deux directions : d'abord ne devrait-elle pas renforcer ses liens avec des pays aujourd'hui non membres et qui ont vocation à le devenir à terme : les grands consommateurs émergents (Chine, Inde, mais aussi Brésil) et les pays européens non membres ? Ensuite ne devrait-elle pas se voir confier la tâche de travailler avec la Commission à un mécanisme européen d'urgence sur le gaz, qui comme on l'a vu, devrait prendre d'autres formes que la gestion de stocks stratégiques ?

- ✓ Les deux idées soulèvent de nombreuses questions de fond et de mise en œuvre, *mais nous suggérons que la présidence française de l'Union provoque (pays européens) ou soutienne (pays émergents, mesures d'urgence gaz) ces études, à conduire conjointement par l'AIE et la Commission.*

En sens inverse, on peut se demander si certains regroupements ne pourraient pas être étudiés. Par exemple, et compte tenu de l'impossibilité d'obtenir la ratification de la Charte de l'énergie par certains des intervenants les plus importants, le secrétariat de la Charte ne devrait-il pas être rapproché de celui de l'AIE, avec lequel il lui arrive de faire double emploi ?

V.2. La pratique du dialogue :

Dès que le débat s'installe dans le domaine énergétique, les malentendus sont fréquents, et le dialogue au niveau technique, même s'il est nécessaire, ne suffit généralement pas à surmonter les obstacles qui tiennent souvent à une absence de confiance. L'Union en général, et la France en particulier, doivent s'impliquer dans

ce dialogue au niveau politique, avec le souci de faire tomber les barrières du soupçon. C'est le thème que nous avons développé à propos des relations avec la Russie et avec les pays de la Caspienne, mais il est d'application plus générale, et concerne le dialogue avec l'ensemble des pays producteurs.

a) Cas du pétrole : le dialogue entre producteurs et consommateurs de pétrole s'est développé depuis 1991 à la suite d'une initiative franco-vénézuélienne et a été rebaptisé Forum International de l'Energie (réunion à Rome les 21 et 22 avril 2008). Des progrès considérables ont été obtenus, en particulier grâce à l'OPEP et à l'AIE qui ont développé ensemble une initiative de transparence et de publication des données pétrolières (Joint Oil Data Initiative ou JODI), mais sans que disparaisse le soupçon réciproque mentionné en I.1 (sécurité à long terme) : les consommateurs reprochent aux producteurs de limiter leurs capacités pour provoquer une hausse des prix et les producteurs reprochent aux consommateurs de mener des politiques anti-pétrole, voire anti-arabes, sous couvert de lutte contre le changement climatique.

✓ *Il est temps d'essayer de se convaincre les uns les autres que les politiques conduites le sont de bonne foi et peuvent se renforcer mutuellement plutôt que s'opposer : les producteurs veulent garder des ressources en terre pour les générations futures et voient plus d'inconvénients que d'avantages à un afflux supplémentaire de liquidités, les consommateurs considèrent réellement que le changement climatique est une menace pour l'humanité ; ces deux objectifs convergent.*

b) Cas du gaz : la situation du dialogue entre producteurs et consommateurs de gaz s'apparente à certains égards à celle décrite pour le pétrole, mais avec une situation particulière à laquelle les consommateurs vont devoir faire face : tout donne à penser que la conférence informelle réunissant périodiquement les pays producteurs de gaz, animée essentiellement par la Russie, l'Iran, le Qatar et l'Algérie, va se transformer en juin en une organisation structurée, dotée d'un secrétariat permanent, caractéristique, selon certains, d'une « OPEP du gaz ». Les pays concernés tentent de calmer le jeu en rappelant d'une part que la prédominance des contrats à long terme indexés sur le prix du pétrole rend impossible toute tentative de manipuler les prix et les quantités (ce qui est vrai à court terme, peut-être moins à long terme) et que ce sont les initiatives unilatérales des consommateurs, et en particulier de la Commission européenne qui a imposé les règles du marché intérieur sans concertation, qui obligent les producteurs à se concerter. Plutôt que de tempêter contre l'inéluctable, nous proposons la réaction suivante :

✓ *Nous n'aimons pas les cartels et préférons les marchés dans lesquels les prix se fixent librement par confrontation de l'offre et de la demande ou indexation, sans manipulation. Si cette nouvelle organisation prend ce chemin, cela*

constituera pour les consommateurs une vigoureuse incitation à se détourner du gaz et à lui préférer des énergies de substitution qui existent pour tous les usages.

En revanche, s'il s'agit d'un organisme d'étude et de concertation, nous exprimons notre intérêt et notre souhait de travailler avec lui, car nous avons de nombreux sujets à débattre avec les producteurs de gaz, et l'organisation du débat ne peut que le rendre plus efficace.

- ✓ Les sujets de discussion sont en effet nombreux : équilibre du marché à long terme et évolution des investissements, nécessité d'accroître la transparence et possibilité pour le Forum International de l'Energie de lancer une « Joint Gas Data Initiative », calendrier des principales interconnexions telles que Nord Stream, Nabucco, ou aussi Medgaz, le gazoduc devant relier directement l'Algérie à l'Espagne, et qui prend un retard inexplicable. Il ne s'agit de verser dans l'angélisme, les débats seront parfois virils, mais de constater que l'insuffisance du dialogue n'a jamais amélioré la situation.

V.3. La relation avec l'Union pour la Méditerranée :

L'énergie, et la sécurité énergétique, sont à l'évidence des thèmes de choix pour l'Union pour la Méditerranée, et des projets concrets sont envisageables. Tout d'abord la Méditerranée est une « mer gazière » par l'ampleur du transit qui la parcourt, tant par navires méthaniers à partir de l'Algérie et de l'Egypte en direction du Portugal, de l'Espagne, de la France, de l'Italie, de la Croatie, de la Grèce et de la Turquie, que par les gazoducs reliant l'Algérie (directement ou par le Maroc et la Tunisie) à l'Espagne et à l'Italie, et la Libye à l'Italie. Les difficultés rencontrées par certains projets, comme le gazoduc Medgaz déjà cité entre l'Algérie et l'Espagne, peuvent être gérées dans le cadre de l'UPM. D'une façon générale les pays de l'UPM comprennent deux membres de l'OPEP et trois membres potentiels d'une éventuelle association des producteurs de gaz. La qualité du dialogue en son sein ne pourra que rejaillir sur la qualité du dialogue de l'Union européenne avec ces organismes.

D'autres projets concrets contribueraient à la sécurité énergétique de l'ensemble : l'étude et l'expérimentation de centrales solaires thermiques de grandes dimensions au Sud, reliées ou non au Nord par des lignes à courant continu, fait partie des idées les plus convaincantes pour le développement des énergies renouvelables en Afrique. La capture et la séquestration du CO₂ est essentielle pour l'Europe, désireuse d'être pionnière dans la lutte contre le changement climatique, mais aussi pour les pays producteurs d'hydrocarbures, qui ne pourront pas continuer indéfiniment leur

activité de production si cette technique n'est pas mise au point et commercialisée. Le jumelage de sites d'expérimentation au Nord et au sud de la Méditerranée, pilotés par des centres de recherche compétents situés sur chacune des deux rives, en est un autre exemple.

V.4. La transparence :

Ce paragraphe récapitule en réalité des thèmes déjà évoqués à plusieurs endroits de ce rapport. Il faut plus de transparence sur les données, plus de transparence sur les besoins et plus de transparence sur les comportements.

- a) Sur les données: la perception par les acteurs de la situation réelle des marchés énergétiques est souvent très insuffisante, ce qui contribue à la fois à des erreurs dans la prise de décision et au sentiment général d'insécurité, comme lorsqu'on marche dans le noir. Si l'initiative JODI a permis des progrès significatifs pour les données pétrolières, beaucoup reste encore à faire pour améliorer la qualité et la ponctualité des données recueillies et il serait très souhaitable que les données européennes sur les stocks aient une périodicité hebdomadaire (cf. chapitre II.1.). S'agissant du gaz, le lancement d'une « Joint Gas Data Initiative » doit être étudié par l'AIE, le secrétariat du Forum International de l'énergie et le cas échéant la nouvelle organisation des producteurs si elle se met en place. L'expérience du pétrole montre que la recherche de la transparence peut être compatible avec la confidentialité des contrats commerciaux. Enfin la transparence dans le domaine de l'électricité suppose que l'on mette en application les recommandations de l'association européenne des régulateurs (ERGEG).
- b) Sur les besoins : il s'agit de la proposition faite en II.5. d'établir des « documents de perspectives énergétiques par zones à moyen terme ».
- c) Sur les comportements : l'Union doit continuer à préconiser avec vigueur l'adoption par les pays producteurs et par les opérateurs de l'initiative sur la transparence dans les industries extractives (EITI), qui engage les premiers à publier le montant et la destination des fonds qu'ils reçoivent, et les seconds à publier les montants qu'ils paient. Cette initiative, encore trop peu adoptée par les pays producteurs, doit être promue avec constance, sans illusion excessive sur le degré d'observation de ses règles par les signataires, mais avec la conviction que tout progrès dans ce domaine est bénéfique pour la communauté internationale et pour la sécurité. Une attention particulière devrait être portée à la signature de cette initiative par les compagnies des pays émergents.

