



**CEEP.01/AVIS.16**

Orig. Fr. - Juin 2001

**AVIS du CEEP sur le  
LIVRE VERT**  
***Vers une stratégie européenne de  
sécurité d'approvisionnement énergétique.***  
(COM (2000) 769 – 29.11.2000)

Le CEEP ne peut qu'approuver l'effort de réflexion qu'a manifesté la Commission Européenne à propos de ce document. Il rappelle que, dans la stratégie communautaire, la sécurité de l'approvisionnement énergétique a toujours été l'un des trois grands objectifs visés par celle-ci, avec la recherche de la compétitivité et la protection de l'environnement.

Ce *Livre Vert* se décompose en deux parties :

- le constat d'une situation ;
- des objectifs et des moyens correspondant à ces objectifs.

**LE CONSTAT D'UNE SITUATION**

Le constat est double, du point de vue de la dépendance énergétique : d'une part, une moindre dépendance vis-à-vis des produits pétroliers, qui a permis de limiter les effets négatifs de la hausse du prix de ceux-ci tout au long de l'année 2000 mais, d'autre part, une dépendance accrue en terme d'économie globale de l'énergie, qui résulte, en particulier, d'un accroissement sensible des importations de gaz naturel, sur le prix duquel l'augmentation des prix des produits pétroliers se répercute automatiquement.

*Cette situation de dépendance résulte d'un manque de moyens pour y remédier :*

- La baisse continue des prix des hydrocarbures depuis 1985, jusqu'en 1999, a paralysé la poursuite des efforts réalisés précédemment pour accroître l'efficacité énergétique et pour donner une véritable impulsion à la recherche-développement dans le domaine énergétique, en direction des énergies renouvelables, des biocarburants et du stockage des déchets nucléaires.
- Le court terme l'a emporté sur le long terme, en particulier pour ce qui concerne la politique des investissements, le stockage stratégique des produits énergétiques, la préservation des ressources énergétiques dans le sous-sol communautaire et la sécurité des approvisionnements.
- L'Union Européenne, selon le principe de subsidiarité, a laissé chaque Etat membre disposer de sa propre politique énergétique, toute décision commune dans ce domaine devant être prise à l'unanimité, et le manque de coordination dans le domaine fiscal s'ajoutant à cette dispersion des initiatives.

Si les choses restaient en l'état, la demande énergétique en 2030 serait de 11% supérieure à celle de 1998, la dépendance des importations énergétiques passerait de 49% à 71% et les émissions de CO2 dépasseraient celles de 1990 de 12% en 2020, et de 22% en 2030.

Si cette hypothèse, où les errements passés se perpétueraient, se réalisait, l'Union Européenne devrait faire face à trois dangers :

- une menace d'ordre physique (possibilité de rupture d'approvisionnement) résultant d'une trop grande dépendance vis-à-vis d'une seule énergie, vulnérable, et d'une seule source d'énergie (Moyen-Orient pour le pétrole, l'ex-CEI<sup>1</sup> pour le gaz) ;
- une menace d'ordre économique (fluctuation incontrôlée des prix de l'énergie importée, d'autant plus grave que les prix du gaz naturel sont liés à ceux du pétrole) ;
- une menace écologique : l'Union Européenne ne respecterait pas ses engagements de Kyoto et participerait au dérèglement climatique. A Kyoto, l'Union Européenne a prévu de réduire de 8% ses émissions de CO2 d'ici 2010, par rapport à 1990 (avec une répartition par Etat membre), alors qu'en dérive naturelle, ces émissions augmenteraient de plus de 5%.

*Deux phénomènes nouveaux interviennent à ce niveau :*

- La libéralisation du marché énergétique, qui devrait avoir comme avantage de permettre une baisse globale des prix de l'énergie, mais cette baisse des prix, si elle se réalise, risque (comme le relate le Livre Vert<sup>2</sup>) d'accroître la politique de laisser-faire, au détriment des économies d'énergie, de la diversification des sources d'énergie, des énergies renouvelables, du long terme et de la recherche-développement ;
- L'élargissement de l'Union Européenne aux pays de l'Est et du Sud-Est européen, faisant passer celle-ci de 15 à près de 30 Etats membres. Les conséquences, en matière énergétique, seraient essentiellement liées au caractère anti-écologique de la politique suivie par ces pays dans le passé (centrales nucléaires peu sûres, utilisation intensive de charbon dans des centrales souvent obsolètes). La dépendance énergétique de l'UE s'accroîtrait encore si le nucléaire et le charbon devaient être remplacés partiellement par du gaz (essentiellement du gaz naturel de la CEI).

---

<sup>1</sup> L'ex-CEI comprend la Russie, l'Ukraine et les Républiques autour de la Mer Noire et de la Mer Caspienne.

<sup>2</sup> P. 64-65 du *Livre Vert*

Le CEEP approuve l'ensemble de cette analyse, tout en se réservant de **formuler deux observations** :

- **La baisse des prix** de l'électricité et du gaz, résultant de la libéralisation des marchés, est très différente selon les usages et d'un Etat membre à l'autre. Des études menées par Eurostat et par Eurelectric, on peut conclure que de 1996 à 2000, la Suède (pour les usages industriels) et surtout la Finlande (pour l'ensemble des applications) ont baissé davantage leurs tarifs, mais en partie à cause des conditions climatiques favorables (forte hydraulité, hivers doux). L'Allemagne et, à un degré moindre, le Royaume-Uni, ont également pratiqué de fortes baisses (pour l'Allemagne, uniquement pour les usages industriels<sup>3</sup>), mais le niveau de ces tarifs étaient parmi les plus élevés des Etats membres ; il en est à peu près de même pour l'Espagne, dont les prix étaient légèrement plus bas, et qui les a réduits de 12 à 14% selon les usages. Au contraire, les Pays-Bas, l'Irlande, le Danemark, l'Italie et la Grèce ont, en moyenne, largement augmenté leurs tarifs (peut-être à cause de la hausse des produits pétroliers). Quant à la France, elle s'est tenue à une baisse moyenne de 3% par an, pratiquée depuis les années 1990, conformément aux contrats d'entreprise signés avec l'Etat.

Ces résultats, sur une courte période, peuvent difficilement être interprétés. Il serait donc abusif de tirer, de quelques exemples particuliers, un effet général de la libéralisation sur la baisse des tarifs ; de plus, toute comparaison avec les télécommunications serait artificielle, étant donné les différences essentielles, existant d'un point de vue technique et économique, entre ces deux types d'activités.

- **Le coût comparé de production d'électricité** selon les technologies (p. 61) est un coût moyen, sans grande valeur significative, et il faut se rapporter plutôt au tableau de la p. 14 de l'annexe 2, pour constater qu'avec 7 000 heures d'utilisation, les divers coûts (sauf le solaire) se rejoignent, ce qui tend à prouver que le gaz est, pour la production d'électricité, préférable essentiellement pour les usages intermittents (cf. les tableaux p. 15 et 17 de l'annexe 2). De plus, il faudrait savoir quel taux d'actualisation a été utilisé pour ces calculs, les études économiques empruntant généralement, au minimum, deux hypothèses (à 5 et à 8%), puisque les résultats sont très différents selon le choix qui a été opéré dans ce domaine. Le fait, mentionné dans le *Livre Vert*, que le gaz naturel doit passer de 15% à 45% de la production d'électricité, n'est donc pas une évidence, d'autant plus qu'il présente de gros avantages économiques et écologiques en utilisations directes, en particulier pour le chauffage individuel ou collectif d'immeubles<sup>4</sup>.

## Des OBJECTIFS et des MOYENS

### *Les objectifs*

Il s'agit d'éviter les trois types de risques énoncés par le *Livre Vert* et relatés ci-dessus.

A cet effet, il s'avère nécessaire de mener une vigoureuse **politique volontaire** (comme le signale le *Livre Vert*, en particulier page 47). Celle-ci doit contenir, selon le CEEP, trois volets :

- Une **diversification** systématique des ressources et des sources d'énergie correspondant à une diversification de la demande d'énergie. Il s'agit donc d'exercer une pression sur l'offre autant que

---

<sup>3</sup> baisse non pas de 45% mais de 25%

<sup>4</sup> ce qui avait entraîné la rédaction de la directive, annulée en 1991, qui interdisait la production d'électricité par le gaz naturel, considéré alors comme une énergie noble, ne devant pas être dilapidée en usages indirects. Il est vrai que, depuis, les turbines à gaz et les usages combinés ont changé les données.

sur la demande, l'une et l'autre étant aussi difficiles à réaliser sans une volonté politique évidente. En particulier, les énergies locales ne doivent pas être abandonnées.

- Une recherche approfondie des **économies d'énergie**, touchant en premier lieu les transports, mais également le bâtiment, sans oublier l'industrie.
- Une **coordination** des politiques énergétiques, au niveau de l'autorité communautaire.

### *Des moyens correspondants*

#### **1 – La diversification des ressources d'énergie** doit reposer sur :

- **Un développement des énergies renouvelables** correspondant aux objectifs fixés dans la proposition de directive sur « la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables » d'après laquelle la part de celles-ci, dans la production d'électricité, devrait passer de 14,3 à 23,5 % en 2010 (hydraulique comprise), soit un doublement de leur part (de 6 à 12%) dans le bilan énergétique total. Malheureusement, les moyens prévus<sup>5</sup> ne semblaient pas répondre à cet objectif, jusqu'à ce qu'un nouveau régime pour les **aides d'Etat** aux énergies renouvelables ait été adopté (Conseil des Ministres du 5 décembre 2000), permettant un taux de base atteignant 40 % des coûts éligibles pour l'investissement, ainsi que des aides couvrant la différence entre les coûts de production des énergies renouvelables et le prix du marché de l'électricité. C'est dans cette direction que le CEEP pense qu'il faut persévérer. De même, il conviendrait d'accentuer l'effort communautaire dans la **recherche**, d'une part pour les énergies renouvelables déjà opérationnelles (éoliennes, biomasse, biocarburants) afin d'en accroître la rentabilité, mais aussi pour celles qui, à l'avenir (au-delà de 2010) pourraient participer au bilan énergétique (photovoltaïque, pile à combustible). A titre transitoire, les énergies renouvelables, et dès maintenant l'énergie éolienne, doivent bénéficier de **prix garantis ou de subventions** pour leur introduction systématique dans le réseau d'électricité. Ces mesures paraissent plus réalistes qu'une taxation des énergies polluantes (ou de toutes les énergies) proposée par le *Livre Vert* qui, même si elle a des fondements justes, serait impopulaire dans un certain nombre de pays, surtout dans une ère de baisse des prélèvements fiscaux, et doit être laissée à l'appréciation de chaque Etat membre, en fonction de son opinion publique et selon le principe de subsidiarité.
- **L'énergie nucléaire** est admise par certaines opinions publiques et refusée par d'autres. Néanmoins, la Commissaire Européenne, Mme Loyola de Palacio, déclare souvent que cet apport est nécessaire à la sécurité d'approvisionnement énergétique et à la lutte contre le CO<sub>2</sub>. Il paraît donc raisonnable, là encore, de laisser chaque Etat membre décider de son choix, certains d'entre eux pouvant d'ailleurs évoluer dans un sens ou dans l'autre. Mais il faut savoir si (les décisions pour le remplacement des centrales nucléaires actuelles devant être prises dans les dix ans à venir) le projet EPR commun à Framatome et à Siemens, qui assurerait une sécurité encore accrue des centrales, est ou n'est pas touché par la décision actuelle du Gouvernement allemand d'interrompre son programme nucléaire. Néanmoins, deux problèmes réels se posent : le caractère durable de certains **déchets hautement radio-actifs** et le fonctionnement persistant de certaines centrales à la sûreté incertaines dans les ex-pays de l'Est. Pour le premier de ces problèmes, le CEEP estime que les crédits communautaires du programme-cadre de recherche affectés au nucléaire devraient être concentrés sur la recherche d'une solution technique permettant de limiter au minimum la radio-activité de ces déchets, le

programme de fusion ITER étant simplement maintenu, en attendant que soit résolu le problème de ces déchets<sup>5</sup>.

- **Le charbon** ne doit pas être oublié, tant en ce qui concerne les gisements à rentabilité de niveau mondial, dans les Etats membres actuels et futurs, que les immenses réserves des autres continents. Le charbon doit participer à une politique de diversification et même de préservation de l'environnement si l'on veut mettre en valeur la technologie européenne du charbon propre (susceptible d'être exportée). Le charbon se substituerait d'ailleurs aux hydrocarbures liquides et gazeux dès que ces derniers atteindraient des niveaux de prix trop élevés.
- **La diversification des sources d'énergie** ne semble pas avoir été suffisamment prise en compte dans le *Livre Vert*. Le gaz naturel n'est pas seulement localisé dans les Etats de la CEI, dans le Moyen-Orient et en Algérie (hors de la Mer du Nord). Des réserves importantes ont été détectées en Afrique noire, en particulier, et seraient rentables grâce aux progrès accomplis dans le transport maritime ; il en est de même, à un moindre degré, pour les produits pétroliers. La même observation concerne l'Amérique Latine.
- **La signature de contrats à long terme** est, à juste titre, évoquée par le *Livre Vert*, afin d'obtenir des prix stables pour les hydrocarbures. Pour le gaz naturel, tout au moins, des contrats de ce type ont été obtenus dans le passé en partenariat avec l'URSS et l'Algérie, grâce à la fructueuse création de consortium formés des grandes compagnies gazières européennes. Il s'agit donc de reconduire, sous une forme ou une autre, de telles pratiques coordonnées, qui cependant semblent devoir être contrariées par l'émergence, prônée par le *Livre Vert*, d'un marché spot qui, par définition, privilégie le court terme. Néanmoins, le *Livre Vert* suggère qu'il serait bon de **déconnecter les prix du gaz** de ceux des produits pétroliers. Cette possibilité sera d'autant plus réalisable que les entreprises gazières ne seront pas tentées de fusionner plus ou moins intimement avec les compagnies pétrolières, dans le cadre de la libéralisation du marché du gaz.

## 2 – La recherche d'économies d'énergie

- **Le transport**, qui est le principal poste de dépendance des produits pétroliers et de pollution par le CO<sub>2</sub> (28 %), doit retenir tout particulièrement l'attention. Des résultats ont déjà été obtenus quant au rendement énergétique des véhicules grâce aux efforts des fabricants d'automobile et aux compagnies pétrolières ; il s'agit de persévérer, mais il faut surtout limiter les déplacements individuels. A cet effet, il convient de favoriser le développement des **transports en commun**, tant en ce qui concerne les marchandises que les voyageurs, et, pour ces derniers, autant en ce qui concerne le transport urbain que le transport à distance. Pour ce faire, le transport en commun doit être de bonne qualité (régularité, exactitude, rapidité, confort), à des prix abordables, afin d'attirer les consommateurs. Il doit donc répondre à des cahiers des charge assurant, dans les meilleures conditions, le service public. Ces cahiers des charges doivent favoriser la pérennité de cette qualité. **La concurrence** peut constituer un moyen pour stimuler cette amélioration de l'accès au transport en commun, à condition de ne pas sacrifier la qualité à la baisse des coûts et le long terme au court terme. Il faut parallèlement relever le prix de l'usage urbain de la voiture et celui du transport par camion, en internalisant les coûts que ces modes de locomotion entraînent pour la collectivité et en veillant à l'application de mesures sociales dans le domaine du transport routier. Il faut enfin

---

<sup>5</sup> campagne promotionnelle communautaire, programme ALTENER (74 millions d'euros en 5 ans), participation au FEDER.

<sup>6</sup> Malheureusement, dans le 6<sup>e</sup> programme-cadre communautaire recherche-développement, les crédits affectés à la recherche sur le nucléaire sont plus de six fois inférieurs à ceux consacrés à la fusion.

adopter une politique de la ville mieux adaptée aux transports en commun (ce que le *Livre Vert* n'évoque pas). Mais on n'échappera pas à un effort considérable en matières **d'infrastructures ferroviaires**, allant de la création de grands axes, tels que ceux des réseaux transeuropéens (dont le développement a pris un retard considérable) à la réduction de certains goulots d'étranglement par la création d'axes de **ferro-routage**. Le grand succès populaire des TGV atteste que la réussite dépend d'infrastructures modernes susceptibles d'assurer une qualité supérieure des prestations. Il en est de même en ce qui concerne le **transport par voie d'eau** qui doit, en complémentarité avec le réseau ferroviaire, participer à la réalisation des objectifs communautaires en matière de sécurité, d'énergie et de protection de l'environnement (le transport fluvial émettant 2,6 fois moins de CO<sub>2</sub> que le transport routier). En outre, il serait utile d'envisager les conséquences des **nouvelles techniques de la communication et de l'information** sur la limitation souhaitée des déplacements matériels.

- **Le bâtiment** (14% du CO<sub>2</sub>) constitue la seconde priorité en matière d'économies d'énergie, grâce à une politique normative annoncée par le *Livre Vert*, que le CEEP soutiendra fermement. Outre l'aide à l'introduction des énergies renouvelables, il serait également utile de multiplier les efforts en matière de domotique et autres usages informatiques susceptible de réduire automatiquement les consommations. Enfin, le chauffage individuel des locaux étant généralement économe en énergie, il pourrait être souhaitable de favoriser cette pratique, d'autant plus que la part de ce chauffage attribuée au gaz et à l'électricité est plus importante dans ce domaine que dans le chauffage collectif où les fuels, et parfois le charbon, conservent une place importante.
- **Le secteur industriel**, bien qu'ayant réalisé de gros efforts de réduction des consommations énergétiques, a partiellement relâché ceux-ci au cours des dernières années où le prix des hydrocarbures était très faible. Il ne doit donc pas être oublié, comme semble le faire le *Livre Vert*, puisqu'il est responsable de 16 % des émissions de CO<sub>2</sub>.

### 3 – Le niveau communautaire

Le niveau communautaire est indispensable pour mener une politique énergétique efficace. Le CEEP a déjà relevé, dans cet avis, le rôle que les autorités communautaires devaient jouer pour impulser l'émergence des énergies renouvelables et la recherche-développement (avec un recentrage de ses programmes-cadres), pour peser sur la négociation de contrats d'hydrocarbures assurant une stabilité des prix et des fournitures, pour le développement d'infrastructures ferroviaires (en particulier, réseaux transeuropéens) et pour établir des normes assurant la réduction des consommations dans les bâtiments d'habitation et locaux industriels.

Ces autorités ont œuvré avec succès pour ouvrir à la concurrence les divers marchés énergétiques. Il est encore tôt pour juger de l'effet de ce mouvement sur la baisse des prix et sur la qualité à laquelle doivent répondre ces services. Le *Livre Vert* mentionne, d'ailleurs, qu'une baisse des prix risquerait, si l'on n'y prend garde, de relâcher l'effort en direction des solutions qui n'auraient pas la faveur du marché, mais qui, à moyen et long terme, seraient indispensables à la sécurité d'approvisionnement de l'énergie : celle-ci n'est pas une marchandise ordinaire et ne peut dépendre entièrement du marché, du fait de son caractère indispensable et de ses caractéristiques techniques (poids des investissements et des infrastructures à durée longue, instantanéité de la production et de la consommation d'électricité, difficulté de stockage pour le gaz). C'est pourquoi les autorités communautaires doivent veiller, au fur et à mesure que se réalise l'ouverture souhaitable à la concurrence, à ce que l'égalité d'accès à ce marché et la qualité des prestations soient assurées (ainsi que la contribution à la « cohésion sociale et territoriale »), à ce que l'interconnexion des réseaux se réalise à un prix abordable et qu'une politique de stockage des hydrocarbures (pétrole, gaz) et de l'uranium permette une autonomie communautaire portée à six mois au moins ; il faut également, dans le même ordre d'idée, préserver les ressources énergétiques européennes (charbon d'Europe Occidentale et Orientale, pétrole et gaz de la Mer du Nord) et donc en assurer, pour le moins, la maintenance, sans les dilapider. Il faut, enfin, veiller à lutter contre la constitution éventuelle de monopoles ou oligopoles privés, qui entraveraient les avantages attendus d'un marché orienté par la recherche de l'intérêt général. De telles responsabilités devraient entraîner sur tous ces sujets l'abandon de la règle de l'unanimité, au profit de celle de la majorité qualifiée.

ooooo

Il ressort que, pour le CEEP, une politique volontariste, telle que celle affichée par le *Livre Vert*, destinée à assurer une meilleure liberté de manœuvre de l'Union Européenne en matière énergétique, devrait entraîner une politique d'aides publiques (Etats ou Union Européenne) aux initiatives allant dans ce sens (diversification des ressources et des sources, économies d'énergie, ressources non polluantes), un effort supplémentaire et mieux ciblé en matière de recherche et développement communautaire, la poursuite d'une politique de normalisation, en particulier dans le bâtiment, une amélioration continue de la qualité des transport en commun, une politique de libéralisation progressive tenant compte des spécificités techniques, économiques et culturelles de chaque type d'énergie et du rôle durable qu'elles devraient jouer en faveur de la cohésion sociale et territoriale de l'Union Européenne.

-----