

Observations de la Confindustria sur les questions posées par la Commission UE en vue du débat sur la future stratégie de sécurité de l'approvisionnement énergétique

1. L'Union Européenne présente aujourd'hui un taux élevé de dépendance par rapport à l'extérieur en matière d'approvisionnement énergétique et on ne prévoit pas dans un proche avenir, une inversion de cette tendance. Les réserves de gaz et de pétrole du Royaume Uni, de la Norvège (dans une vision européenne élargie) et de la Hollande ne sont absolument pas suffisantes pour couvrir les besoins de l'Union, en outre ces réserves sont appelées à s'épuiser à long terme sans possibilité de remplacement à l'aide de nouvelles découvertes importantes.

Le recours à des sources extérieures pour la satisfaction des besoins énergétiques est donc inévitable : on prévoit que le taux de dépendance passera des 50 % actuels à 70% en 2030.

Il devient dès lors nécessaire :

- D'exploiter au maximum le potentiel des sources traditionnelles endogènes notamment grâce au progrès technologique et à la réduction du coût d'exploration et de production (gisements de grande profondeur).
- Promouvoir et encourager l'utilisation des sources renouvelables (énergie hydroélectrique, éolienne, solaire, géothermique, biomasse et biocarburants), non par des mesures pénalisant les autres sources mais par des mesures à charge du système économique dans son ensemble, vu l'importante contribution à l'équilibre économique et environnemental dérivant de leur utilisation. L'Union Européenne devrait en outre regarder avec une attention particulière dans la direction du nord de l'Afrique au niveau des sources d'énergie solaire et éolienne : disponibilité de terrains et de main-d'œuvre à un coût nettement inférieur, possibilité de créer des emplois sur place en réduisant la poussé migratoire, achèvement et renforcement d'un réseau électrique interconnecté contribuant à renforcer la sécurité du système Europe-Région méditerranéenne.
- Encourager l'économie d'énergie, à travers l'amélioration de l'efficacité, la diffusion de nouvelles technologies et l'adoption de mesures permettant de réduire les dispersions (diffusion de véhicules, installations industrielles et centrales caractérisées par des rendements élevés ; introduction d'une réglementation pour l'économie d'énergie dans les bâtiments et nouveaux standards de construction).

Face à l'inévitable accroissement de la dépendance énergétique par rapport à l'étranger, l'effort de l'UE devra en tout cas s'orienter, pour les sources traditionnelles, vers le renforcement des infrastructures existantes pour l'importation d'énergie et de gaz naturel en particulier et vers la création de nouvelles voies d'importation, en diversifiant si possible les sources d'approvisionnement et en instaurant de nouveaux liens commerciaux et un nouveau partenariat avec les pays producteurs.

Il faut en particulier :

- En ce qui concerne le gaz naturel, renforcer les infrastructures pour l'importation et créer de nouvelles « routes » d'importation via pipe-line et via GNL. Le GNL constituera une importante variable stratégique dans la politique de diversification des sources dans la mesure où il n'engendre pas un lien physique rigide entre pays exportateur et pays importateur caractéristique des importations de gaz par pipe-line. C'est dans cette optique que se placent les nombreux projets visant à augmenter les importations par pipe-line et par GNL à partir de l'Algérie, de la Russie et de la Norvège, les importations de la Libye à travers un nouveau pipe-line offshore qui la reliera avec l'Italie, les projets GNL pour lancer les importations de gaz d'Egypte, les renforcements possibles des installations GNL de Trinidad et Tobago et du Nigeria, la création de nouvelle « routes » du gaz à partir du Moyen Orient (Qatar, Iran, Turkménistan).
- Créer des partenariats plus étroits et plus articulés avec les pays producteurs : les pays de l'UE peuvent offrir des financements, des technologies et des aides dans les différents secteurs de l'industrie et de l'économie dans son ensemble en échange de nouveaux liens stratégiques stables dans le domaine énergétique ; on peut étudier des mécanismes contractuels plus flexibles entre pays exportateurs et importateurs plus flexibles dans la ligne de l'ouverture et de la libéralisation des marchés en cours. A ce sujet on peut citer la récente initiative de collaboration entre la Russie et l'Union Européenne et le dialogue de plus en plus important entre les pays du bassin méditerranéen.

Des interventions dirigistes sur les importations au niveau communautaire ne peuvent pas à notre avis constituer un instrument efficace pour garantir la sécurité des approvisionnements. L'activité d'importation, à la lumière des importants investissements demandés et des risques commerciaux implicites, devrait en revanche être une activité libre, susceptible en tant que telle de trouver de nouvelles sources et de nouveaux fournisseurs. A notre avis, la régulation devrait ne devrait concerner que les monopoles naturels du système énergétique, ou l'accès aux infrastructures et l'utilisation de ces systèmes sur la base de principes généraux équitables et non discriminatoires, partagés et harmonisés au niveau communautaire afin de faciliter la création d'un marché unique et la « libre circulation de l'énergie ».

Dans le contexte d'une dépendance énergétique croissante par rapport à l'extérieur, il faudra naturellement dans les limites du possible, prendre en considération une approche géopolitique liée au risque d'interruption, donc à l'objectif de diversifier les sources pour accroître la sécurité du système, en privilégiant toutefois le contrôle du coût de l'énergie pour ne pas porter préjudice à la compétitivité du système européen à l'égard de l'étranger.

2. Nous sommes d'accord avec la nécessité d'une politique cohérente et coordonnée au niveau communautaire pour la réalisation d'un marché intérieur de l'énergie : rappelons que le cadre actuel n'est pas en cohérence avec les objectifs de la Directive 96/92/CE qui indiquait parmi ses orientations principales la création d'un marché unique européen de l'énergie. La faculté d'adoption « à larges mailles » contenue dans la directive, a en effet créé des marchés électriques présentant des caractéristiques structurelles différentes qui empêchent la création d'un marché compétitif ayant des caractéristiques homogènes. Il suffit de penser, par exemple, à la comparaison entre le système électrique italien par rapport à celui de la France, de l'Allemagne et de l'Angleterre : la France, en adoptant la directive, a en substance garanti la position et le rôle public joué par Electricité de France ; l'Allemagne a de fait conservé une structure de style oligopoliste déjà présente avant la directive ; l'Angleterre, qui avait lancé

longtemps avant les autres le processus de libéralisation avec plusieurs opérateurs présents sur le marché, opère maintenant un nouveau processus d'intégration verticale et horizontale avec un accroissement de la concentration du marché. Cette hétérogénéité de systèmes structurels favorise et accentue en Europe le rôle des opérateurs qui, par choix de politique énergétique des différents pays, présentent un avantage concurrentiel en termes de différences de coûts de production. Les effets d'un marché concurrentiel, c'est bien connu, sont d'encourager l'efficacité productive pour l'ensemble du système au bénéfice de l'utilisateur final.

Toutefois si l'on ne réussit pas à augmenter la capacité d'interconnexion entre réseaux moyennant une intervention infrastructurelle coordonnée au niveau européen le marché énergétique est voué à se développer à travers une structure en « îles » : les « îles » les plus efficaces pourront augmenter les revenus de production grâce à la plus grande « disponibilité à payer » des Etats ayant des coûts internes d'énergie plus élevés ; pour les « îles » moins efficaces le processus d'intégration fera que les prix d'importation précédemment plus avantageux s'adapteront aux coûts internes plus élevés, ce qui entraînerait une diminution des encouragements pour les producteurs internes à renouveler le parc de production. Si l'objectif de la Communauté est la promotion d'un marché européen concurrentiel pour l'énergie, les limites associées à la persistance de positions dominantes à l'intérieur des différents pays, peuvent être contrecarrées en élargissant les dimensions du marché, notamment à travers une politique des sources d'énergie et de développement des infrastructures coordonnée au niveau fédéral à travers un modèle semblable à la Ferc américaine qui va au-delà de la défense des particularités locales.

3. En matière de fiscalité et de taxation de l'énergie, nous mettons en premier lieu l'accent sur la nécessité d'une harmonisation fiscale pour permettre la réalisation d'un marché unique de l'énergie et pour éviter l'altération du marché intérieur. Nous jugeons opportun de revoir toute la question de la taxation de l'énergie, notamment en relation avec les objectifs énergétiques et environnementaux : en particulier, les interventions de taxation de l'énergie devraient être remplacées par des mesures susceptibles de promouvoir, par exemple, les économies d'énergie, l'utilisation de sources renouvelables, l'augmentation du rendement des centrales et l'éco-certification des installations.

Enfin, en ce qui concerne les mesures et les facilités qui peuvent encourager de nouveaux investissements de création, nous mettons l'accent sur la nécessité d'une politique communautaire sur les encouragements, approuvés et coordonnés au niveau de l'UE. En général, nous insistons sur l'exigence de prévoir des amortissements uniquement pour les investissements déjà effectués et de les faire retomber sur des sujets bénéficiant directement de l'accroissement d'efficacité de la production.

4. La politique européenne à l'égard des pays producteurs devrait viser à créer les conditions pour favoriser la définition par les Etats membres, de formes efficaces de coopération visant à la réalisation, dans ces pays, de grands projets dans les différents secteurs (agriculture, industrie, infrastructures, services) (voir aussi point 1).

5. Une politique communautaire des stocks devrait avant tout définir le niveau de sécurité des approvisionnements que l'on veut garantir au système, en évaluant en outre opportunément les tendances historiques des importations d'énergie, les risques futurs attendus pour les approvisionnements et les coûts pouvant être associés aux différents niveaux de stockage stratégique.

L'idée d'une politique communautaire des stocks va de pair avec la création d'un marché unique de l'énergie. Les pays de l'UE, sur la base de critères homogènes et

définis a priori, devraient faire face aux obligations de stocks stratégiques sur la base d'une gestion intégrée de ces stocks sur l'ensemble du territoire communautaire. Il faut en outre souligner qu'une gestion communautaire des stocks serait sûrement plus efficace qu'une approche purement nationale.

Le risque d'une interruption physique des approvisionnements justifie le recours à des mesures d'accès à des ressources communautaires plus coûteuses lorsqu'il s'agit de sources traditionnelles endogènes, d'utilisation de sources renouvelables, d'utilisation de solutions technologiques novatrices (par exemple les cellules combustibles) et de mesures de rationalisation énergétique, notamment en introduisant des formules de réciprocité au niveau communautaire.

Une politique des stocks stratégiques obligatoires de gaz naturel au niveau communautaire est indispensable pour garantir la sécurité des approvisionnements. Il est donc nécessaire de promouvoir et d'encourager le développement de nouvelles infrastructures et d'installations pour le stockage de gaz, étant donné surtout la dépendance croissante par rapport au gaz naturel de l'Union Européenne entraînée par des consommations du secteur thermoélectrique (équipements à cycle combiné).

Dans le secteur du pétrole, le niveau actuel des stocks, détenus comme stocks obligatoires, s'est montré plus que suffisant pour garantir le maximum de sécurité en cas d'interruption des ravitaillements. Il faut en revanche poursuivre et amplifier des initiatives visant à rendre toujours plus flexible et économique le maintien de ces stocks entre les Etats membres. Ces stocks ne devraient pas être utilisés pour faire face à des tensions sur les prix.

D'éventuels stocks stratégiques pour le pétrole que l'UE souhaiterait constituer et conserver « à ses frais et donc à charge des Etats membres de l'UE » sans obligations pour les opérateurs, ne rencontreraient pas d'opposition.

6. En ce qui concerne les mesures possibles pour orienter les choix des opérateurs industriels et garantir les obligations de service public, nous jugeons opportun de prévoir une intervention supplémentaire de la part de l'Etat limitée à l'usage des essentielles facilitées. Il faut aussi donner la possibilité aux sujets privés de développer les infrastructures à travers les « Merchant Lines/Transmission Systems » (systèmes de transmission de l'énergie, réalisés par des investisseurs privés pour renforcer et compléter le réseau de transmission nationale et/ou d'interconnexion avec l'étranger).

Pour garantir le développement et le meilleur fonctionnement des réseaux de transport de l'énergie, il faut surtout, créer une Agence européenne pour un développement homogène des infrastructures de transmission et une politique des sources d'énergie au niveau communautaire. Les objectifs de création d'un marché de l'énergie doivent être coordonnés au niveau communautaire à travers un organisme qui s'occupe du contrôle et de la promotion du développement des infrastructures de liaison des différents Etats, et qui soit susceptible de contrôler la cohérence des investissements infrastructurels avec les besoins associés aux congestions effectives dans les échanges. L'organisme de contrôle sur les ETSO (European Transmission System Operator) devrait avoir une structure semblable à la Ferc américaine et garantir l'accès équitable et non discriminatoire aux réseaux d'échanges transfrontaliers en surmontant ainsi les problèmes de coordination que rencontrent les Autorités nationales et leur difficulté à encourager concrètement les investissements infrastructurels de ceux qui gèrent les réseaux. Il faut en outre prévoir une ouverture

du marché non seulement pour la production d'énergie mais aussi pour sa transmission à travers les « Merchant Lines/Transmission Systems ».

7. Nous considérons qu'il faut promouvoir et encourager l'utilisation des sources renouvelables, mais à travers les ressources du Budget Général et en excluant de pénaliser les secteurs qui dans le passé auraient bénéficié d'aides. Il faut par ailleurs tenir compte du fait que ces encouragements ne devraient être donnés que durant la période initiale pour permettre leur développement et surtout qu'ils devraient être étendus à toutes les sources renouvelables, en leur donnant des chances égales et en permettant aux consommateurs d'effectuer librement leurs choix (voir point 1).

8. Aucune réponse

9. Le Protocole de Kyoto n'est pas encore entré en vigueur du fait qu'il n'a pas été ratifié par le Japon et par les Etats Unis. L'Union Européenne devrait, à notre avis, se faire promotrice d'un effort supplémentaire pour arriver à un nouvel accord au niveau mondial qui rende les obligations pour la réduction des émissions unanimes et contraignantes.

Au cas où l'UE adopterait des politiques environnementales, énergétiques et industrielles afin de respecter les engagements pris en matière de limitation des émissions, et où le Japon et les Etats Unis ne le feraient pas, les coûts principaux liés à ces politiques risqueraient de décourager la compétitivité de l'industrie européenne par rapport à l'industrie américaine par exemple.

Il faut en tout cas que dans le cadre de l'UE soient adoptées des décisions communautaires homogènes pour le respect des engagements pris par la ratification du Protocole de Kyoto ou par un nouvel accord de telle sorte que les différents Etats membres affrontent la même « obligation environnementale », en ne compromettant pas leur compétitivité à l'intérieur du marché commun.

Afin de respecter les obligations fixées et en même temps de mieux se prémunir au niveau des approvisionnements, l'Union Européenne devrait adopter des politiques encourageant les économies d'énergie, l'utilisation rationnelle de l'énergie dans tous les secteurs, le développement des nouvelles énergies renouvelables en introduisant des instruments tels que l' « emission trading » (création d'un marché des autorisations d'émission), les certificats verts et les coupons bleus (certification des émissions des équipements industriels et des centrales), le « demand side management ». Ces actions devraient remplacer les interventions en termes de taxation de l'énergie ; l'harmonisation fiscale représente en revanche l'un des facteurs indispensables pour la réalisation concrète du marché unique de l'énergie.

10. Aucune réponse.

11. Aucune réponse.

12. Pour réaliser une limitation de la consommation dans le secteur des transports, il serait nécessaire de promouvoir l'amélioration technologique des véhicules, le renforcement du transport public, l'adoption de systèmes intelligents de gestion du trafic et surtout la réalisation de nouvelles infrastructures et la requalification de celles qui existent, afin de décongestionner les routes et de favoriser des modes alternatifs de transport.

13. Une meilleure concertation au niveau communautaire est primordiale pour évoluer vers un système durable d'approvisionnement énergétique, toujours dans le respect du principe de subsidiarité.

Dans le cas spécifique du Protocole de Kyoto, par exemple, on peut prévoir un scénario dans lequel, si on définit au niveau communautaire les contributions homogènes des Etats Membres pour atteindre l'objectif de réduction des émissions, on laisse en revanche aux différents états la liberté de choisir les modalités spécifiques et politiques.

En conclusion, nous voudrions rappeler que, afin de développer à court terme un marché intérieur de l'énergie comme véhicule pour la recherche du maximum d'efficacité et comme importante contribution à la sécurité des approvisionnements, il faut établir des orientations claires et uniformes au niveau européen en évitant toutefois des excès de réglementation. Le processus d'ouverture du marché du gaz, par exemple, et la définition d'un nouveau cadre législatif ne devrait pas se présenter avec un excès de régulation qui serait contre productive. La régulation, indispensable dans les activités caractérisées par le monopole naturel telles que l'accès au système et la définition de tarifs pour l'utilisation des infrastructures, risque de ne pas fonctionner pour le développement du marché concurrentiel, car elle introduirait une rigueur et des coûts supplémentaires qui retomberait en dernière instance sur le consommateur final.

Enfin il semble réaliste de renoncer à des mesures concertées pour le maintien du nucléaire et l'emploi du charbon d'importation dans le sens où leur acceptabilité se présente comme un problème distinct dans les différents états : qu'on laisse l'initiative et la décision à ceux-ci.

Rome, 5 juillet 2001