



DIRECTION GÉNÉRALE DES POLITIQUES INTERNES
DÉPARTEMENT THÉMATIQUE A: POLITIQUES ÉCONOMIQUES ET
SCIENTIFIQUES
INDUSTRIE, RECHERCHE ET ÉNERGIE

La stratégie énergétique de l'Union dans le sud de la Méditerranée

ÉTUDE

IP/A/ITRE/ST/2010-05

PE457.373

Note de synthèse: FR

Mai 2011

EN

FR

FR

Ce document a été rédigé à la demande de la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie du Parlement européen (ITRE).

AUTEUR(S)

Bernard Duhamel, société de conseil SOFRECO
Henri Beaussant, société de conseil SOFRECO

ADMINISTRATEUR RESPONSABLE

Balázs Mellár
Département thématique des politiques économiques et scientifiques
Parlement européen
B-1047 Bruxelles
Courriel:
Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu

VERSIONS LINGUISTIQUES

Original: [EN]
Résumé: [DE, FR]

À PROPOS DE L'ÉDITEUR

Pour contacter le département thématique ou vous abonner à son bulletin d'information mensuel, veuillez écrire à l'adresse suivante:
Poldep-Economy-Science@europarl.europa.eu

Manuscrit achevé en mai 2011.
Bruxelles, © Parlement européen, 2011.

Le présent document est disponible sur l'internet à l'adresse suivante:
<http://www.europarl.europa.eu/activities/committees/studies.do?language=EN>

CLAUSE DE NON-RESPONSABILITÉ

Les opinions exprimées dans ce document sont celles de l'auteur et ne reflètent pas nécessairement la position du Parlement européen.

Reproduction et traduction autorisées, sauf à des fins commerciales, moyennant mention de la source, information préalable de l'éditeur et transmission d'un exemplaire à celui-ci.

RÉSUMÉ

Les situations du gaz et de l'électricité dans l'Union européenne sont assez différentes. La quasi-totalité de l'électricité consommée dans l'Union est produite sur son territoire, tandis que la majeure partie du gaz utilisé doit être importé à cause de l'état limité, voire déclinant, des réserves nationales (le taux de dépendance au gaz devrait atteindre 80 à 85 % d'ici à 2030). La production d'électricité est toutefois étroitement liée à des questions ayant un impact sur le développement de l'industrie gazière, et particulièrement la sécurité de l'approvisionnement en gaz. Ces vingt dernières années, le gaz a acquis une position de plus en plus forte dans le secteur de la production d'électricité sous l'effet de la libéralisation du marché et du développement de centrales toujours plus efficaces. Parallèlement à cela, la mise au point de nouvelles technologies non gazières, et de technologies renouvelables en particulier, et la nécessité de réduire les émissions de carbone changent peu à peu la donne. Cette situation va influencer le développement de l'électricité et du gaz dans l'UE de différentes manières, notamment en termes d'élaboration de politiques.

Concernant la politique de l'Union, les huit pays méditerranéens de l'UE (UE-MED¹) sont soumis au même ensemble de documents législatifs et réglementaires que les autres États membres. Introduire une distinction entre les pays UE-MED et le reste de l'UE-27 pourrait dès lors sembler quelque peu inopportun. Cependant, les pays UE-MED présentent des spécificités communes qui créent une certaine homogénéité dans cette sous région. Étant situés sur le vaste littoral méditerranéen, les pays UE-MED entretiennent logiquement des relations en matière d'approvisionnement plus fortes avec les pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM) que celles qui unissent les PSEM au reste de l'Union européenne. S'il n'existe actuellement qu'une seule voie d'acheminement de l'électricité entre les PSEM et l'UE (Maroc-Espagne), les PSEM producteurs de gaz² répondent à la moitié de la demande des pays UE-MED, tandis que leur part reste négligeable dans la structure d'approvisionnement du reste de l'Union.

Électricité – état des lieux et perspectives

Concernant l'électricité, les relations des pays UE-MED avec le sud de la Méditerranée sont dictées par l'achèvement à long terme de l'anneau électrique méditerranéen, qui vise à promouvoir le développement cohérent d'interconnexions entre les systèmes d'électricité du bassin méditerranéen. Conformément à cet objectif, plusieurs dispositifs d'interconnexion sont prévus en vue d'approvisionner le nord avec de l'électricité tirée principalement de l'important potentiel solaire et éolien du sud. La directive 2009/28/CE sur les sources d'énergie renouvelables veut inclure 20 % d'énergies renouvelables dans la palette énergétique de l'UE d'ici à 2020 et réduire de 20 % les émissions de CO₂. L'article 9 de la directive prévoit la possibilité de «projets communs entre États membres et pays tiers». Il permet dès lors de produire une importante proportion de ces énergies renouvelables à l'étranger et d'acheminer l'électricité produite par de nouveaux corridors allant du sud au nord de la Méditerranée.

1 Chypre, la France, l'Italie, la Grèce, Malte, le Portugal, la Slovénie et l'Espagne.

2 Y compris la zone Caspienne, le Golfe et l'Afrique subsaharienne.

Le Plan solaire méditerranéen (PSM), défini lors du sommet de Paris de juin 2008, a été lancé en juin 2009 en vue de développer des interconnexions électriques entre le sud et le nord à partir des énergies éolienne et solaire. Il poursuit l'objectif de contribuer à la convergence des politiques énergétiques nationales et à l'émergence d'un environnement régulateur en vue de permettre le développement des énergies renouvelables dans la région. La mise en œuvre du PSM devrait introduire des changements concluants dans les cadres juridiques du Maroc, de la Tunisie, de la Jordanie et de la Syrie. Ces modifications auront trait aux plans solaires nationaux, aux lois sur l'énergie renouvelable et à l'introduction de tarifs spécifiques. Des changements similaires sont en cours en Égypte et en Turquie.

La promotion du développement d'interconnexions électriques entre le nord et le sud de la Méditerranée impliquera la conformité aux règles de l'économie de marché³, sous le contrôle d'une autorité de régulation, comme c'est le cas dans l'Union européenne.

Or, à l'heure actuelle, la seule interconnexion électrique passe par Gibraltar, entre le nord et le sud-ouest de la Méditerranée, et il semblerait à certains égards que l'anneau électrique méditerranéen (le MEDRING), actuellement fragmenté, soit davantage une idée qu'une réalité. La question de savoir quelles mesures prendre pour boucler cet anneau risque de rester sans réponse bien après 2020.

Pour l'heure, le défi consiste à bâtir un réseau en Méditerranée occidentale reposant d'une part sur le triplement prévu de la ligne Espagne-Maroc et sur la future ligne Tunisie-Italie, et d'autre part sur la consolidation de l'interconnexion Portugal-Espagne avec la France et l'Italie. L'établissement de règles appropriées en matière de régulation (concurrence, transparence, dégroupage) dans les pays du sud de la Méditerranée facilitera la convergence des normes et de la fixation des prix en vue de créer un réseau en Méditerranée occidentale qui pourra être intégré au futur super réseau européen.

La nécessité de produire des énergies renouvelables en Europe rend cette convergence d'autant plus urgente que les problèmes d'intermittence peuvent être plus facilement atténués dans un réseau de bonne taille. Cette approche a pour objectif la création d'un «super réseau» européen, et les «réseaux intelligents» prévus dans la nouvelle stratégie européenne «Énergie 2020» permettront d'optimiser l'approvisionnement par l'intermédiaire de sources d'énergie décentralisées, comme les énergies renouvelables.

Il convient de garder à l'esprit que la faiblesse de la coopération ouest-est (horizontale) dans le sud de la Méditerranée joue en faveur de la coopération sud-nord (verticale). La coopération au développement entre le nord et le sud de la Méditerranée devrait se pencher sur ce problème caractéristique d'un niveau de développement moindre.

Pour conclure, la fermeture de l'anneau électrique méditerranéen constitue un véritable défi pour les prochaines années.

Gaz – état des lieux et perspectives

Selon le modèle PRIMES⁴, la demande européenne pour le gaz ne devrait augmenter que lentement sur le long terme en raison du développement de sources d'énergie renouvelables, ce qui aura tendance à restreindre la demande de gaz à des fins de production électrique.

3 Il convient de garder à l'esprit que la cinquième conférence ministérielle euro-méditerranéenne du 17 décembre 2007 a convenu d'un plan d'action en six ans dans le but de créer «un marché commun euro-méditerranéen de l'énergie».

4 Baseline scenario, EU Energy Trends to 2030 – Update 2009 Report [Scénario de référence, tendances énergétiques de l'UE jusqu'en 2030 – rapport de mise à jour 2009], DG Énergie, août 2010.

Le sud présente un important potentiel d'expansion, fondé sur le développement de nouvelles réserves par les exportateurs existants (Algérie, Libye, Azerbaïdjan et le Golfe) et sur la mise en œuvre de nouveaux schémas d'exportation dans les pays qui n'exportent pas encore de gaz vers l'Europe.

L'infrastructure d'approvisionnement est bien développée. Pas moins de trois gazoducs transméditerranéens acheminent actuellement du gaz algérien et libyen vers le nord, et deux autres attendent soit leur mise en service, soit l'achèvement des travaux.

Les mégaprojets Nabucco et South Stream prévoient d'acheminer vers l'Europe centrale entre 30 et 60 milliards de m³ de gaz en provenance du Proche-Orient et/ou de la zone Caspienne, d'une part, et de Russie/Asie centrale, d'autre part. Toutefois, si ces deux projets proposent d'autres voies que le schéma d'approvisionnement existant, qui passe par l'Ukraine et le Belarus, seul Nabucco répond réellement à l'objectif de diversification des sources.

Les importateurs européens sont cependant confrontés à un nouveau problème. Les pays producteurs de gaz densément peuplés, comme l'Algérie et l'Égypte, ou encore l'Iran, ont fortement augmenté leur consommation nationale de gaz, à des fins de production électrique surtout, en vue de destiner autant de pétrole que possible à l'exportation. La demande nationale de gaz est stimulée par la combinaison de trois facteurs: la croissance démographique, le développement économique et le niveau très faible des prix nationaux. De ces trois facteurs, le plus dérangeant est la subvention des prix nationaux, qui crée une demande artificielle et ponctionne beaucoup trop lourdement le budget national, empêchant les opérateurs de développer leur activité de manière durable et saine sur le plan financier.

Politique européenne

Ces deux dernières années, l'Union européenne a adopté plusieurs documents essentiels destinés à mieux définir la politique européenne à la suite de l'adoption du traité de Lisbonne. Le Traité a insisté sur la nécessité pour les États membres d'accentuer la solidarité dans le domaine de l'énergie et a inclus les interconnexions dans les objectifs de sa politique énergétique⁵, comme l'ont ensuite souligné les révisions stratégiques de la politique énergétique⁶, ainsi que le troisième paquet énergie.

En novembre 2010, la Commission européenne a livré deux documents essentiels concernant la politique énergétique de l'Union européenne. Si la stratégie révisée⁷ n'a pas vraiment été saluée par les parties prenantes, le paquet infrastructures⁸ présenté une semaine plus tard par le commissaire à l'énergie, Günther Öttinger, a suscité beaucoup d'intérêt grâce à un plan d'action bien défini et plutôt impressionnant, visant «à atteindre des objectifs liés à l'énergie et au changement climatique, à identifier des projets spécifiques mais flexibles qui permettent à l'UE de s'adapter à un environnement économique et technologique en pleine mutation, et à créer des outils à même de soutenir cette politique».⁹

5 TFUE, titre XX, art. 176A, paragraphe 1: «(...) la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres: (...) (d) à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.» (Voir la page www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/fr//FTU_4.13.1.pdf)

6 Voir par exemple la résolution du Parlement européen du 3 février 2009 sur la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique (2008/2239(INI), articles 18, 22, 23, 25, 30 et 79). (Voir la page: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P6-TA-2009-0038+0+DOC+XML+VO//FR>).

7 Énergie 2020 – Stratégie pour une énergie compétitive, durable et sûre, COM(2010) 639, 10 novembre 2010.

8 Priorités en matière d'infrastructures énergétiques pour 2020 et au-delà, COM(2010) 677 final, 17 novembre 2010.

9 Hughes Belin, révision de la stratégie européenne pour l'énergie: «Finally, Brussels' battle plan for the European energy market» [Enfin, le plan de bataille de Bruxelles pour le marché énergétique européen], 25 novembre 2010.

Un nombre croissant d'analystes des deux côtés de la Méditerranée craignent que la politique européenne ne crée des déséquilibres entre fournisseurs et consommateurs, en particulier à l'égard des producteurs gaziers du sud, et qu'elle porte préjudice au degré élevé d'interdépendance qui prévalait.

Depuis des décennies, l'énergie est le principal facteur d'interdépendance entre l'Europe et les pays du sud de la Méditerranée, cette interdépendance garantissant la sécurité de la demande pour les producteurs gaziers méditerranéens, ainsi que la sécurité de l'approvisionnement pour les consommateurs européens.

Recommandations

Aider les PSEM à améliorer leur gestion de la demande en gaz et en électricité

Tous les PSEM¹⁰ sont en train de développer leur économie en vue de rattraper petit à petit le niveau des pays industrialisés. Des efforts considérables sont requis, surtout dans le domaine de l'énergie, afin: (i) de répondre à la croissance démographique, (ii) de développer l'industrie et les infrastructures, et (iii) d'améliorer les conditions de vie des populations.

Avec environ 200 millions d'habitants chacun, le nord et le sud de la Méditerranée (Turquie non comprise) abritent actuellement une population de taille similaire, mais celle du sud grandit environ 3,6 fois plus rapidement. La consommation énergétique par habitant est approximativement 2,5 fois plus élevée dans le nord de la Méditerranée que dans le sud. Plus spécifiquement, la consommation d'électricité par habitant est environ 3,8 fois plus importante dans le nord de la Méditerranée (6 457 kWh) que dans le sud (1 704 kWh).

Les gouvernements du sud de la Méditerranée sont donc confrontés à une pression énorme de la part de leurs populations et des acteurs économiques afin de développer l'approvisionnement énergétique national. Une gestion stricte de la demande énergétique est un défi constant. Bien que plusieurs pays tels que la Tunisie, la Jordanie et Israël aient passé des lois relatives à l'efficacité énergétique, cette politique n'en est encore qu'à ses balbutiements dans le sud de la Méditerranée. Il convient d'améliorer la coopération dans ce domaine pour renforcer les relations nord-sud.

Soutenir les associations et les centres en faveur des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique

Pour soutenir ses politiques de développement et de coopération, l'UE devrait fournir un soutien diversifié axé sur le développement d'une expertise locale par le biais d'un financement spécifique et d'un transfert de savoir-faire.

Étendre le mécanisme ELENA (mécanisme européen d'assistance à l'échelle locale dans le domaine de l'énergie) à un mécanisme MED-ELENA spécifique

De nombreuses initiatives ne dépassent pas le niveau conceptuel et sont difficiles à mettre en œuvre faute d'une expertise technique suffisante. À partir du mécanisme ELENA (lié à «Énergie intelligente - Europe»), le MED-ELENA pourrait être développé de manière à fournir un soutien spécifique sous la forme de bâtiments écologiques, de transport écologique dans les villes, etc. La Banque européenne d'investissement pourrait être chargée de gérer cette aide.

Considérer que les prix du marché ne sont pas les seuls indicateurs à prendre en compte dans les décisions énergétiques, et que le nucléaire peut être une option légitime

L'énergie nucléaire pourrait rester une option viable pour de nombreux pays du sud de la Méditerranée. Certains besoins énergétiques croissants nécessiteront des quantités considérables d'énergie, et l'énergie nucléaire pourrait constituer une solution de remplacement aux énergies renouvelables. La sécurité dans ce domaine reste toutefois une préoccupation majeure. L'élimination des déchets nucléaires constitue par ailleurs un grave problème, bien réel, pour lequel aucune solution durable n'a encore été trouvée.

L'UE pourrait aider les décideurs locaux en les conseillant en la matière.

Encourager les pays du sud de la Méditerranée à adopter une approche de fixation des prix de l'énergie basée sur les coûts économiques réels

Si la politique énergétique des pays du sud de la Méditerranée relève évidemment de leur décision souveraine, les partenariats Euro-Med existants ou futurs devraient inclure un volet visant à aider les gouvernements à concevoir et à mettre en œuvre des mesures destinées à fixer des prix pour l'utilisateur final et des prix de transfert qui reflètent le coût réel de l'énergie fournie.

Promouvoir l'intégration nord-sud et sud-sud par le biais d'interconnexions et de la convergence des réglementations

Partenariats énergétiques stratégiques avec les principaux groupements énergétiques du sud de la Méditerranée

Le partenariat signé par l'UE et la Turquie devrait être suivi par un partenariat avec le groupement énergétique du Maghreb.

Négocier avec l'Algérie uniquement pourrait être une erreur car les trois pays du Maghreb se sont déjà engagés mutuellement à travailler ensemble dans le cadre du projet IMME (intégration des marchés maghrébins de l'électricité). Une innovation possible pourrait dès lors résider dans des négociations communes entre l'UE et les trois partenaires maghrébins.

Il conviendrait de demander officiellement l'aide de l'association MEDREG et de l'encourager.

Considérer que l'intégration régionale sera favorable aux énergies renouvelables

Étant donné que le MEDRING est divisé en quatre parties, une approche véritablement régionale est conforme au Plan solaire méditerranéen. La production d'électricité à partir de sources renouvelables soulève la question du stockage de l'énergie pour réguler l'approvisionnement du réseau, l'intermittence étant caractéristique des énergies renouvelables. Des réseaux interconnectés pourraient réduire le problème de stockage de l'électricité. Ces réseaux permettent l'acheminement optimal de l'électricité vers les consommateurs à différents moments et à différents endroits dans une vaste région.

10 À l'exception d'Israël, et de la Turquie dans une certaine mesure.

Garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz

Soutenir fermement la diversification des sources gazières

La crise de janvier 2009, qui faisait suite à celle de 2006, et le retrait de la Russie du traité sur la Charte de l'énergie en août 2009, ont sévèrement altéré la confiance de nombreuses parties prenantes dans la capacité de la Russie à maintenir la stabilité de l'approvisionnement en gaz en cas d'autre crise majeure. Un soutien ferme devrait être apporté aux projets qui améliorent véritablement la sécurité de l'approvisionnement de l'Union européenne par le biais de la diversification des sources, à commencer par le gazoduc Nabucco.

Concevoir de nouveaux outils pour faciliter la construction d'infrastructures européennes

Un obstacle majeur au développement des infrastructures réside dans les fastidieuses démarches à effectuer pour obtenir tous les permis et autorisations nécessaires. Le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport (REGRT) pour le gaz estime que faire passer le processus d'autorisation de dix ans en moyenne à cinq ans pour les projets principaux donnerait un élan inestimable à la réalisation d'infrastructures essentielles. Une procédure spécifique accélérée, calquée par exemple sur le modèle français de la déclaration d'utilité publique, pourrait être mise au point pour être appliquée à des initiatives qualifiées de «projets d'intérêt européen», et incluse dans le nouveau règlement sur la sécurité de l'approvisionnement.

Développer des plans directeurs à moyen et à long terme pour le gaz au niveau régional et européen

Depuis la libéralisation du marché du gaz, la question de la sécurité de l'approvisionnement a amené la Commission à reconsidérer favorablement l'idée de la planification. Une application récente est le plan d'action décennal pour le développement du réseau, élaboré par les deux REGRT. Malgré sa conception limitée (le plan d'action décennal s'applique avant tout aux réseaux), il peut constituer une première référence pour une planification plus ambitieuse et approfondie.

Stockage stratégique du gaz

Les opérateurs gaziers ont construit des dépôts souterrains de stockage du gaz à des fins opérationnelles, mais ils ne sont absolument pas conçus pour stocker du gaz pendant de longues périodes dans une optique stratégique. Alors que le règlement sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz¹¹ est avant tout axé sur les réseaux de transport et les gazoducs transfrontaliers pour assurer la sécurité de l'approvisionnement à l'intérieur des États membres et entre ces derniers, il convient d'évaluer l'efficacité du stockage stratégique, tâche qui pourrait être confiée au REGRT pour le gaz.

Renforcer la capacité de l'UE à gérer des projets méditerranéens

Assurer la gouvernance du Plan solaire méditerranéen (PSM)

Une approche efficace consisterait à combiner le savoir-faire/l'expertise des trois grandes catégories d'acteurs suivantes: 1) la Commission européenne et la BEI, 2) le secrétariat de Barcelone, et 3) la Banque mondiale. Il faudrait désigner une équipe de gouvernance

11 Règlement (UE) n° 994/2010.

composée de spécialistes et de fonctionnaires pour aider les États, les sponsors et les gestionnaires de projets et pour établir des contacts avec les institutions financières. Cette équipe devrait être capable de maintenir l'autorité de la coprésidence de l'Union pour la Méditerranée (UpM). Il faudrait rédiger une charte avant de créer un réseau reprenant les trois catégories d'acteurs citées.

Lancer rapidement des analyses techniques, environnementales, technologiques et économiques pour la fermeture de l'anneau électrique méditerranéen

Ces études sont recommandées dans le rapport de mise à jour 2010 sur le MEDRING. Compte tenu de l'importance des corridors de transit qui pourraient être construits, il convient d'obtenir un consensus sur la construction de ces futures autoroutes de l'électricité liées à la réalisation du PSM. Il faudrait également régler certaines questions de régulation liées à l'exploitation coordonnée des futurs dispositifs d'interconnexion. Un consensus international est requis.

Promouvoir une stratégie énergétique authentique et efficace

La politique énergétique de l'UE s'est concentrée sur la réalisation d'un marché unique par le biais de la libéralisation, de la concurrence accrue et du développement d'infrastructures transfrontalières pour renforcer la fluidité des transmissions entre les États membres.

Les directives existantes se concentrent dans une grande mesure sur la mise en œuvre des questions liées au marché intérieur et au climat. Elles devraient être assorties d'un paquet consacré à la sécurité énergétique, comportant une composante «gaz» forte et abondant des questions clés telles que la sécurité de l'approvisionnement, la diversification des sources, la planification à long terme et le stockage stratégique.