



**Conseil Economique
et Social**

Distr.
GENERALE

ENERGY/1998/6
15 juin 1998

FRANCAIS
Original : ANGLAIS

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'EUROPE

COMITE DE L'ENERGIE DURABLE
Huitième session, 6-8 octobre 1998
Point 5 d) de l'ordre du jour provisoire

**LIBERALISATION ET PRIVATISATION;
INCIDENCES SUR LA SECURITE ENERGETIQUE DANS LES PAYS DE LA CEE**

Résumé

1. Les marchés de l'énergie sont de plus en plus libéralisés et ouverts à la concurrence. Les conséquences qui pourraient en résulter pour la sécurité énergétique, importante pour tous, retiennent particulièrement l'attention. C'est pourquoi le présent document s'attache à déterminer comment la restructuration, la libéralisation et la privatisation concourent à renforcer la sécurité énergétique dans la région de la CEE. Sont de même examinés, à tour de rôle, les objectifs qui fondent la politique énergétique, le concept de sécurité énergétique et les tendances de la libéralisation et de la restructuration dans le secteur de l'énergie. Mais l'analyse s'étend aussi à d'autres questions, notamment les tendances prévisibles de la demande et de l'offre d'énergie, qui présentent un intérêt particulier pour la sécurité énergétique.

2. La conclusion que l'on tire de cette analyse est que la restructuration, la libéralisation et la privatisation actuellement en cours dans le secteur énergétique des pays de la CEE conduisent et contribuent à améliorer la sécurité énergétique des pays de la région. Néanmoins, ces tendances seules ne suffisent pas à apaiser un certain nombre de préoccupations concernant la sécurité énergétique. Il faut rester vigilant. Les mesures que prennent les gouvernements pour promouvoir la sécurité énergétique - tout en complétant et facilitant la transformation du marché - continuent d'être nécessaires.

3. Les mesures et les politiques retenues jusqu'ici par les gouvernements en faveur de la sécurité énergétique, telles que la promotion du rendement énergétique, la diversification des types et des sources d'énergie mis à la disposition des consommateurs, et le développement des approvisionnements locaux (intérieurs), se sont révélées satisfaisantes. Il est toujours nécessaire de poursuivre ces politiques et, le cas échéant, ces dernières devraient être ajustées et consolidées à la lumière de l'évolution du marché. Les gouvernements ne peuvent relâcher leur vigilance quand il s'agit de sécurité énergétique. Elle s'est améliorée, mais des craintes subsistent. Les tendances, sans être alarmantes, appellent l'attention des gouvernements.

4. Un resserrement des relations et de la coopération économique entre nations aiderait à renforcer la sécurité énergétique. Dans un certain nombre de pays de la CEE, il faut consolider le régime du droit, protéger les contrats commerciaux et améliorer le climat de l'activité économique. Le bas niveau de vie, le développement économique retardé et l'agitation sociale, ethnique et politique dans plusieurs sous-régions, continuent de troubler l'ensemble de la région et de nuire à la sécurité énergétique. Les craintes qu'elle suscite ne peuvent être ni totalement dissociées des questions et problèmes plus vastes qu'affronte la région, ni résolues, si l'on ne s'attaque pas à ces questions et problèmes.

Introduction

5. Les marchés de l'énergie sont en cours de restructuration et de libéralisation, et les entreprises énergétiques d'Etat sont privatisées. Si ces tendances sont très prononcées dans les industries du pétrole et des produits pétroliers, elles ne s'y limitent pas. La libéralisation et la privatisation progressent aussi dans les secteurs de l'électricité et du gaz naturel, qui naguère encore étaient considérés comme des monopoles naturels.

6. Cette restructuration des marchés et des industries n'est pas propre au secteur énergétique. Elle participe d'un phénomène ou mouvement mondial contribuant à limiter l'intervention de l'Etat sur le marché. Elle englobe la libéralisation des marchés, la privatisation des entreprises d'Etat et la mondialisation de la concurrence. Aucun pays de la CEE n'a pu échapper totalement à ces tendances, mais à l'évidence, les pays en transition d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale, à économie planifiée jusqu'en 1989, ont dû commencer leur restructuration en partant d'une situation totalement différente.

7. Les deux chocs pétroliers des années 70 ont pour beaucoup fait pour focaliser l'attention sur la sécurité énergétique. Ils ont contraint les gouvernements à prendre toute une série de mesures visant à améliorer la situation. Si les craintes dans ce domaine sont moins vives aujourd'hui que dans les années 70 et au début des années 80, ce problème continue de préoccuper les gouvernements. Le débat sur la libéralisation et la privatisation plus poussées des secteurs énergétiques est donc immanquablement lié à la question de leurs conséquences éventuelles pour la sécurité énergétique.

8. L'objectif du présent document est d'examiner les questions suivantes : la tendance à une libéralisation et privatisation croissantes du secteur énergétique est-elle de nature à améliorer la sécurité énergétique des pays de la CEE ? Des mesures complémentaires des gouvernements sont-elles encore nécessaires ?

9. On examine d'abord brièvement les objectifs de la politique énergétique et la notion de sécurité énergétique, puis les tendances les plus récentes de la restructuration, de la libéralisation et de la privatisation des marchés énergétiques des pays de la CEE. Suit une analyse des tendances de l'offre et de la demande d'énergie et de leurs incidences sur la sécurité énergétique. Enfin, la conclusion fait le point sur la sécurité énergétique à la lumière de l'évolution de la situation.

Objectifs de la politique énergétique

10. La politique énergétique de la plupart des pays de la CEE vise actuellement à atteindre trois objectifs essentiels : améliorer la sécurité énergétique, promouvoir l'efficacité économique et protéger l'environnement.

a) Sécurité énergétique

11. A bien des égards, la sécurité énergétique est la raison d'être de la politique énergétique. L'énergie et les secteurs énergétiques sont essentiels à toutes les sociétés modernes. Ils étayent la croissance et le développement économiques. Ils contribuent au bien-être matériel et au confort des populations et ils touchent à chaque aspect de la vie quotidienne des individus. En conséquence, les gouvernements ont toujours ressenti la nécessité d'accorder une attention particulière à l'énergie et à la sécurité énergétique.

12. La sécurité énergétique était au coeur des préoccupations des responsables de la politique énergétique dans les années 70 et au début des années 80, alors qu'un équilibre serré se jouait entre offre et demande d'énergie et que les marchés de l'énergie étaient secoués par deux fortes hausses des cours du pétrole. En réaction, les gouvernements adoptaient une série de mesures visant à promouvoir la sécurité énergétique. Ces mesures, et la hausse des prix réels de l'énergie, à l'époque, ont sensiblement réduit la progression de la demande d'énergie par rapport au taux de croissance du produit intérieur brut réel.

13. Compte tenu des conditions relativement "plus faciles" du marché de l'énergie depuis le milieu des années 80, les craintes du public concernant la sécurité énergétique se sont quelque peu estompées, et les décideurs ont pris du recul. Néanmoins, c'est une question qui continue de préoccuper les gouvernements. Les données fondamentales à long terme des marchés de l'énergie, examinées plus loin, n'ont pas suffisamment changé pour que les gouvernements soient beaucoup rassénérés à ce sujet.

b) Efficacité économique

14. Le deuxième objectif de la politique énergétique est de promouvoir l'efficacité économique dans la production et l'utilisation d'énergie. Comme

il a été noté plus haut, cette intention suit la mouvance mondiale tendant à rendre les économies plus efficaces. Aujourd'hui, plus que jamais, les gouvernements se soucient non seulement de mettre l'énergie à la disposition de leur population, mais aussi de la rendre la moins onéreuse possible et de la faire utiliser avec le maximum d'efficacité.

15. Il est communément admis que la meilleure façon de promouvoir l'efficacité économique consiste à décentraliser et à libéraliser les marchés de l'énergie, avec fixation libre des prix. Ces dernières années, l'évolution technique, institutionnelle et sociale dans nombre de pays a eu tendance à favoriser la mise en oeuvre de mesures allant dans ce sens.

c) Protection de l'environnement

16. Le troisième objectif de la politique énergétique est la protection de l'environnement. On pourrait dire plus tard des années 80 qu'elles ont marqué le commencement de l'ère de l'environnement. Le secteur de l'énergie n'a pas échappé à cette évolution. Comme pour le public et la cité, l'importance que revêt la protection de l'environnement s'impose aux responsables de la politique énergétique. Rien de surprenant, car la production et l'utilisation d'énergie peuvent avoir de graves conséquences pour l'environnement. L'énergie contribue pour une large part à la pollution de l'air. Elle peut influencer de diverses manières sur les ressources terrestres et les eaux, et parfois contribuer à leur dégradation. En outre, l'énergie nucléaire engendre de grandes quantités de déchets radioactifs qui continueront de menacer l'humanité pendant des milliers d'années.

17. Pour être crédible, la politique énergétique actuelle doit donc viser entre autres à protéger l'environnement et, à plus long terme, à promouvoir la production et l'utilisation durables d'énergie. A l'évidence, l'importance de ces objectifs variera en fonction de la gravité des problèmes environnementaux auxquels les pays sont confrontés aux niveaux local et régional, et de leur degré de développement économique et de prospérité. Mais, quelle que soit leur situation actuelle, c'est une question que tous les pays devront traiter individuellement et collectivement au cours des années à venir.

d) Autres objectifs et considérations

18. Outre ces trois objectifs, il y a une série d'autres aspects que les gouvernements doivent prendre en compte dans la formulation et la mise en oeuvre des politiques énergétiques. Prenons l'exemple des pays en transition; ils sont en train de transformer et de restructurer leur économie et doivent donc ménager une foule d'objectifs concurrents.

19. Tout d'abord, toute mesure qui devrait et peut être prise dans un secteur donné, tel que l'énergie, dépend de la situation économique et sociale générale. Pour la plupart des pays en transition, la voie des réformes depuis 1989 est très difficile. Les coûts économiques et sociaux de la transition ont été élevés. La production économique et l'emploi ont lourdement pâti. En d'autres termes, la transformation a été pour les pays une très rude épreuve économique, sociale et politique.

20. Par exemple, les profits économiques escomptés de la transition pour ce qui est du bien-être matériel des populations se font toujours attendre dans la plupart des cas. Après sept années de réformes et de transformations, la production globale de la plupart des pays est toujours bien au-dessous de son niveau d'avant la transition et, dans certains cas, très au-dessous. Les seules exceptions sont les pays d'Europe centrale dont le niveau d'activité économique a atteint celui de 1989 ou s'en rapproche.

21. L'hyperinflation, la récession économique et les déséquilibres des budgets de l'Etat qui ont suivi l'effondrement du système de planification centralisée pendant les premières phases de la transition - au début des années 90 - ont contraint les gouvernements à donner la priorité aux politiques macro-économiques de stabilisation. Ils ont donc par nécessité accordé moins de poids à la réforme du secteur énergétique qu'il ne faut pour bien promouvoir des objectifs tels que la sécurité énergétique, l'efficacité économique et la protection de l'environnement.

22. En outre, en raison des conséquences économiques et sociales très importantes, la réforme du secteur de l'énergie a pris du retard sur celle d'autres secteurs économiques. Les coûts de l'énergie représentent une part appréciable des dépenses des ménages. Les gouvernements ont donc dû pondérer les répercussions économiques et sociales des réformes, telles que l'augmentation des prix de l'énergie, notamment pour les ménages mais aussi pour certains secteurs industriels.

23. Les revenus des ménages, même dans les économies en transition les plus avancées, sont faibles par rapport à ceux des pays occidentaux. Les ménages ne pouvant supporter des prix plus élevés (par exemple les prix internationaux ou prix du marché), les gouvernements n'ont pas pu augmenter les tarifs de l'énergie à des niveaux économiques ou les libéraliser. En outre, il était à craindre qu'une hausse trop rapide des tarifs de l'énergie ne renforce les pressions inflationnistes et ne crée des bouleversements macro-économiques.

24. Les gouvernements des pays en transition se sont également heurtés au problème que posent les industries nationales de l'énergie soumises à des pressions concurrentielles et à un dégraissage intenses (cas des charbonnages, par exemple). Les défis qu'ont dû relever les industries charbonnières d'Europe centrale et orientale ont été particulièrement redoutables. Plus de 100 mines ont déjà été fermées, et des centaines de milliers d'emplois supprimés. Le coût humain en a été énorme. Ce problème, qui n'est pas propre aux pays en transition mais est certainement plus aigu, a considérablement limité la marge de manoeuvre des gouvernements dans la mise en oeuvre des réformes de l'énergie (par exemple l'accélération du rythme de restructuration des secteurs énergétiques traditionnels).

Concept de la sécurité énergétique

25. La sécurité énergétique est un concept multiforme, et de ce fait difficile à définir. Pour les dictionnaires, la sécurité est la protection contre des risques dommageables ou préjudiciables. Cela posé, la sécurité énergétique peut s'entendre de la protection contre des facteurs internes et externes susceptibles de perturber le flux continu ou la disponibilité

permanente d'énergie à des coûts raisonnables, et avoir de graves conséquences pour l'économie et la population.

26. Deux perspectives se présentent lorsque l'on examine les questions de sécurité énergétique : le court terme et le long terme. La première voit les risques découlant de l'interruption à court terme des livraisons d'énergie, causées par des pannes, des actes de terrorisme, des catastrophes naturelles, l'agitation sociale ou des actes politiques. La seconde considère le développement durable des livraisons répondant à la demande attendue d'une énergie au coût acceptable. En d'autres termes, elle concerne les risques de déséquilibre entre la demande et l'offre d'énergie, dus à un manque d'investissements, à des contraintes financières ou à des facteurs politiques.

27. Il y a un autre aspect particulièrement intéressant pour les analystes des questions de sécurité énergétique. Il s'agit de savoir si l'attention est à porter sur les flux "physiques" ou sur les flux "économiques". En d'autres termes, faut-il limiter l'analyse de la sécurité énergétique aux risques et dangers que présente l'interruption "physique" des livraisons d'énergie ou l'élargir et lui donner une dimension économique ?

28. A l'évidence, les deux méthodes sont en partie interdépendantes. La raison parfois invoquée pour se limiter à l'analyse des flux physiques est la difficulté de définir ce que l'on entend par niveau de prix raisonnable, et d'analyser et de quantifier les conséquences ou coûts économiques en rapport avec les questions de sécurité énergétique. Mais la démarche économique élargie permet une analyse plus vaste et approfondie de ces questions. Par exemple, l'étude de la sécurité énergétique peut s'appuyer sur la théorie et les principes économiques courants relatifs aux biens ou services d'intérêt général (ou public) aux externalités et à l'exercice d'un pouvoir monopolistique ou oligopolistique.

29. Un bien d'intérêt public au sens large est un bien essentiel au bien-être de la société, mais que le marché ne parvient pas à fournir en quantité suffisante. Les biens d'intérêt public se caractérisent par le principe de non-exclusion par les prix (les individus ne payant pas le bien ne peuvent être exclus) et par l'absence de rivalité entre les consommateurs (c'est-à-dire qu'il ne coûte rien lorsque d'autres personnes en usent aussi). Les réserves militaires de produits pétroliers en sont l'exemple classique. Si le gouvernement n'était pas disposé à financer ces réserves stratégiques, elles ne seraient pas fournies par le marché; les individus ne sont pas incités à en supporter le coût de constitution alors qu'une fois constituées, tout le monde en retire un avantage.

30. La sécurité énergétique peut être également définie du point de vue des externalités où les coûts et avantages "privés" et "sociaux" diffèrent. On a beaucoup réfléchi à la question de savoir si les importations d'énergie peuvent imposer des coûts à une économie, qui pourraient ne pas avoir d'incidence sur le prix du marché du produit de base ou sur la prise de décision des acteurs privés. De même, on s'est longuement étendu sur les effets dommageables des chocs énergétiques sur la macro-économie. Plus un pays est tributaire des importations d'énergie, plus il est vulnérable aux flambées de prix externes. Celles-ci peuvent atteindre l'activité économique,

l'utilisation des capacités, l'emploi et l'inflation en influant sur la demande globale et sur la capacité de production potentielle de l'économie.

31. Les économies occidentales ont connu des chocs pétroliers aux graves conséquences économiques, en 1973/74 et en 1979/80. A cette époque, la plupart des pays en transition étaient protégés par des arrangements économiques et commerciaux propres à l'ancien système politique et économique d'Europe centrale et orientale et d'Asie centrale. L'existence d'importantes ressources énergétiques, et d'autres raisons aussi, font qu'on ne s'est guère soucié des coûts réels de l'énergie; le mécanisme du prix de transfert interne était indépendant des niveaux de prix en vigueur dans d'autres parties du monde et le prix de l'énergie était systématiquement sous-évalué. Les chocs pétroliers des années 70 n'ont donc pas eu de répercussions dans cette sous-région.

32. Toutefois, la dislocation de l'ancien régime a exposé nombre de pays en transition aux aléas du marché et aux prix mondiaux de l'énergie. Les prix réels de l'énergie importée ont fortement augmenté après l'effondrement de l'ancien régime, lorsque les prix des échanges d'énergie (importations et exportations) furent libéralisés. Par suite de la hausse des prix de l'énergie importée, nombre de pays en transition ont dû faire face à des coûts d'importation sensiblement plus élevés, ce qui s'est traduit par une dégradation des termes de l'échange, une baisse du revenu national réel et une accumulation d'arriérés de paiements. Les répercussions ont été en général les mêmes pour les économies des pays en transition que pour les pays occidentaux dans les années 70, à cette grande différence près que les pays en transition ont dû subir ces flambées de prix au milieu du gué, à l'heure d'une restructuration radicale. Malheureusement, les ajustements nécessaires n'ont pas encore fait sentir tous leurs effets.

33. En principe, il n'y a rien à redire à ce qu'un pays soit tributaire des importations énergétiques ou des importations en général. En fait la théorie des échanges donne à penser le contraire. Mais elle part du principe que l'environnement commercial mondial est relativement concurrentiel et sans entrave, ce qui n'est pas nécessairement toujours le cas. Certains marchés internationaux de l'énergie sont considérés, à tort ou à raison, comme monopolistiques ou oligopolistiques. En conséquence, l'intervention de l'Etat, en particulier pour protéger les consommateurs contre l'abus d'un pouvoir de marché par des producteurs, a été fréquemment préconisée. Dans certains cas, on a même recommandé d'utiliser un pouvoir oligopsonistique (c'est-à-dire que les acheteurs agissent de concert par procuration du gouvernement) pour faire baisser les prix des importations énergétiques à des niveaux jugés plus conformes à des conditions économiques réelles.

34. Par exemple, depuis le début des années 70, le pouvoir de marché des producteurs de pétrole, notamment des producteurs du Moyen-Orient et de l'OPEP, et leur influence potentielle sur les cours mondiaux du pétrole font l'objet d'un débat. Ceci est particulièrement important car le pétrole représente environ 40 % de la demande mondiale d'énergie et, de fait, est le baromètre du prix des autres sources d'énergie. L'abus d'un pouvoir de marché pour faire monter les cours mondiaux du pétrole et les prix mondiaux de l'énergie nuirait aux intérêts des consommateurs et des pays importateurs d'énergie, ce qui justifierait la mise en oeuvre de mesures correctives et compensatoires.

Libéralisation

35. La tradition veut que certaines industries énergétiques, ou leurs grandes branches d'activité, telles que l'électricité et le gaz naturel, se caractérisent par de grandes économies d'échelle. En d'autres termes, plus la taille augmente plus les coûts unitaires baissent. Une entreprise de ce secteur ou de cette branche peut retirer un avantage compétitif incomparable, qui exclut tout nouveau venu. Lorsqu'il existe un pouvoir monopolistique, les gouvernements sont donc tenus d'intervenir, par le biais d'une réglementation ou en prenant une participation directe.

36. Ce schéma influence depuis longtemps la politique énergétique. Mais ces dernières années il a été de plus en plus contesté. Toute une série de facteurs y ont contribué : pensée plus libérale des responsables, mesures visant à promouvoir une plus grande efficacité, évolution des techniques, développement des marchés, des transactions, des intermédiaires et des échanges financiers, capacité de traiter de grandes quantités d'informations et de transactions commerciales par voie électronique, et intensification de la concurrence entre combustibles. Tous ces facteurs concourent à persuader les gouvernements d'ouvrir à la concurrence beaucoup de marchés de l'énergie, ou au moins de libéraliser l'accès à ces marchés, où auparavant on en excluait la possibilité.

37. Cette libéralisation du marché en est à des stades différents dans les diverses zones de la CEE. Elle est très avancée en Amérique du Nord, dans les pays nordiques et au Royaume-Uni. Elle en est à ses débuts en Europe occidentale. Elle est sérieusement envisagée dans les pays en transition, où l'essentiel des efforts jusqu'ici a porté, à juste titre, sur la restructuration des industries de l'énergie avant l'examen des moyens d'ouvrir davantage les marchés à la concurrence.

38. Cette libéralisation s'est récemment accélérée dans le secteur de l'électricité. Les marchés de la production et de l'achat d'électricité, y compris l'accès aux réseaux de transport de force et de distribution, ont été ouverts dans un certain nombre de pays. La Grande-Bretagne et les pays nordiques sont proches d'une libéralisation totale. L'Union européenne, les Etats-Unis et le Canada sont en train d'ouvrir et de libéraliser leurs marchés. Dans le cas de l'Union européenne, près de 32 % du marché de l'électricité seront ouverts d'ici à la fin de 2003. Il y aura plus de concurrence sur le marché de gros de l'énergie et plus d'échanges entre pays de l'Union européenne. D'autres pays comme la Pologne et la Hongrie mettent en place les structures et les cadres institutionnels qui permettront l'ouverture à la concurrence.

39. Ce même processus de libéralisation a lieu dans le secteur du gaz naturel. Dans certains cas, comme aux Etats-Unis et au Canada, la libéralisation du secteur du gaz a même précédé celle du secteur de l'électricité. L'Union européenne est en train de donner accès aux installations de transport, le Royaume-Uni l'a déjà fait. Même dans des pays en transition comme la Roumanie, des mesures ont déjà été prises pour donner accès à des tiers aux réseaux de gazoducs.

40. Comme nous l'avons vu plus haut, le principal objectif de la libéralisation des marchés de l'énergie est de promouvoir l'amélioration de l'efficacité sur le marché. Du point de vue de l'action des pouvoirs publics, il importe que les ressources soient effectivement réparties dans l'économie, que les consommateurs aient le plus grand choix possible entre les différents combustibles et sources d'approvisionnement, et que les prix à la consommation soient stables et "équitables" (c'est-à-dire exempts de tout pouvoir de marché indu). Du point de vue du participant, comme une entreprise privée, il importe que les prix énergétiques suffisent à attirer l'investissement pour créer continuellement de nouveaux approvisionnements et que la pénétration du marché des différents combustibles et sources d'approvisionnement ne soit pas entravée par des blocages et obstacles artificiels. Dans la mesure où la libéralisation encourage ou contribue à atteindre ces objectifs, elle aidera aussi à promouvoir la sécurité énergétique.

Restructuration dans les pays en transition

41. De grands progrès ont été accomplis par la plupart des pays en transition dans la réforme et la transformation de leur économie. Cela a été le cas en particulier des politiques macro-économiques, telles que la politique budgétaire et monétaire. Dans le secteur de l'énergie, les progrès ont été quelque peu moins nets. En outre, les pays en sont à des stades différents de leurs réformes, aux plans tant macro-économique que sectoriel, y compris les réformes de l'énergie. Les réformes sont très avancées dans les pays d'Europe centrale.

42. A divers degrés, nombre de réformes ont été mises en oeuvre pour améliorer les résultats économiques des industries de l'énergie : des droits de propriété ont été institués; la législation commerciale a été renforcée; les cadres des mesures législatives, réglementaires et énergétiques ont été consolidés; des unités d'exploitation du secteur de l'énergie ont été transformées en personnes morales semi-autonomes et en sociétés par actions; certains actifs, bien qu'en quantité limitée, ont été privatisés; les prix intérieurs de l'énergie se rapprochent des niveaux du marché; une concurrence sélective dans le secteur de l'énergie est favorisée; et des mesures visant à attirer l'investissement étranger direct sont mises en oeuvre.

43. Si de réels progrès ont été faits dans la réforme et la restructuration des industries de l'énergie des pays en transition, des décisions plus difficiles sont à prendre pour améliorer encore les résultats économiques, la productivité et la compétitivité des entreprises et industries de l'énergie. Par exemple, la plupart des entreprises de l'énergie, bien que transformées en sociétés par actions, continuent d'être détenues ou contrôlées par l'Etat. Cela n'est pas un problème en soi, car il importe de distinguer entre restructuration et privatisation, qui ne sont pas synonymes. Même dans les pays occidentaux, nombre de marchés de l'énergie sont dominés par de grandes entreprises ou de grands monopoles d'Etat. Il n'y a pas de prototype ou de modèle unique à suivre ou qui soit intrinsèquement supérieur.

44. Toutefois, lorsqu'il existe des monopoles et que de grandes entreprises d'Etat dominant le marché, il est impératif que le rôle des pouvoirs publics soit clairement défini, que des régimes réglementaires appropriés soient mis en oeuvre, que les relations entre gouvernement, organismes de réglementation

et entreprises d'Etat soient précisées et que le rôle ouvert et revenant à la concurrence sur le marché soit clairement compris et approuvé par les gouvernements. Dans beaucoup de pays en transition, l'élaboration de ce cadre en est toujours à ses débuts et varie constamment.

45. Néanmoins, on s'attache à asseoir la viabilité et la compétitivité futures des industries de l'énergie des pays en transition. Les obstacles économiques, financiers et autres à l'investissement et à l'intégration plus poussée des systèmes énergétiques Est-Ouest sont supprimés ou continuent de diminuer.

Tendances de l'offre et de la demande

46. Le marché de l'énergie change et évolue constamment. Outre la libéralisation des marchés de l'énergie, il y a beaucoup d'autres tendances du marché mondial qui pourraient nuire à la sécurité énergétique des pays de la région de la CEE. Elles concernent l'évolution de la demande d'énergie, les sources futures d'approvisionnement pour satisfaire cette demande, la diversité des combustibles et des énergies qui pourraient être mis à la disposition des consommateurs dans les années à venir, la répartition et la concentration géographiques de la production et des réserves de combustibles fossiles, l'utilisation potentielle d'un pouvoir de marché, la diversité et la fiabilité de l'infrastructure de transport d'énergie, et la gravité de l'agitation sociale et des conflits ethniques dans les pays producteurs et de transit.

a) Energie primaire

47. La dépendance de nombreux pays de la CEE à l'égard des importations énergétiques continuera probablement d'augmenter pour autant qu'on puisse le prévoir. Dans la plupart des pays, la croissance de la demande énergétique, étayée par la croissance de la demande de moyens de transport et d'électricité, devrait devancer la croissance de la production intérieure d'énergie. Donc, en l'absence de mesures correctives, les pays seront toujours vulnérables aux chocs externes (causés soit par des interruptions de livraisons soit par des augmentations de prix). Les principales exceptions sont les pays de la région riches en combustibles fossiles, tels que la Fédération de Russie, la Norvège et un certain nombre de pays de la mer Caspienne, qui seront toujours de grands producteurs et exportateurs de combustibles fossiles. Il se peut que la vulnérabilité globale d'un second groupe de pays, parmi lesquels le Royaume-Uni, n'augmente pas sensiblement en raison de leurs vastes réserves de combustibles fossiles. Néanmoins, la majorité des pays de la région seront de plus en plus tributaires des importations énergétiques.

48. La sécurité énergétique des pays peut être mieux assurée en multipliant et en diversifiant les sources d'énergie mises à la disposition des consommateurs. Une dépendance excessive à l'égard d'un type ou d'une forme d'énergie, en particulier l'énergie importée, peut accroître la vulnérabilité d'un pays aux événements imprévus. Pour y remédier, le plus sûr moyen pour les pays est de bien équilibrer le panachage des combustibles. Actuellement, toutefois, il y a beaucoup de forces à l'oeuvre, telles que les techniques nouvelles, les préoccupations environnementales et les contraintes

financières, qui tendent à limiter et même à réduire, bien que très lentement, la diversité et le nombre des formes d'énergie disponibles sur le marché. Ce processus n'est pas de nature à modifier sensiblement le dosage des sources d'énergie à court et à moyen terme, mais il y parviendra à la longue si les tendances actuelles persistent. Cette question est examinée plus en détail ci-après pour chaque combustible.

b) Pétrole

49. La dépendance des pays d'Amérique du Nord, d'Europe occidentale et d'Europe centrale et orientale (à l'exception de la Fédération de Russie) envers des importations de pétrole augmentera inmanquablement avec le temps. Celle des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) devrait passer d'environ 50 % aujourd'hui, à environ 60 % d'ici à 2010. La dépendance de l'Europe centrale et orientale, qui est actuellement de plus de 80 %, pourrait atteindre quelque 90 % d'ici à 2010. Donc, en l'absence de mesures visant à compenser cette dépendance accrue, les pays de la CEE pourraient devenir plus sensibles aux interruptions de livraisons mondiales de pétrole ou à d'autres chocs.

50. Aujourd'hui, environ 30 % de tout le pétrole consommé dans le monde proviennent du Moyen-Orient. D'ici à 2010, cette proportion pourrait avoisiner les 40 %. Il y a une capacité de production excédentaire au Moyen-Orient. Les producteurs peuvent accroître très vite cette capacité peu coûteuse. De plus, les deux tiers des réserves mondiales connues de brut se trouvent au Moyen-Orient. En fait, le marché du pétrole est malsain; on continue d'exploiter des réserves coûteuses alors que les réserves économiques du Moyen-Orient ne le sont pas dans la même mesure. Avec le temps, la dépendance à l'égard du pétrole du Moyen-Orient augmentera donc inévitablement. Le Moyen-Orient a connu l'instabilité; il a souffert de la guerre, éprouvé des troubles politiques. Ce sont des faits que les responsables des choix énergétiques ne peuvent méconnaître.

51. A l'heure actuelle, la part de la production mondiale de pétrole aux mains de l'OPEP est d'environ 40 %. Elle est bien inférieure à celle de 1973 (54 %) ou même de 1980 (44 %). Toutefois, elle est nettement plus élevée qu'en 1985 (29 %). Le milieu des années 80 a marqué un tournant pour la production pétrolière et énergétique en général; c'est alors que la demande de pétrole et d'énergie a repris la pente ascendante, grâce à la baisse des prix réels du pétrole et de l'énergie. A moins d'un autre tournant, la dépendance envers le pétrole de l'OPEP devrait donc s'accroître; elle est passée de 29 à 40 % en un peu plus d'une décennie. On prévoit actuellement qu'elle atteindra environ 50 % d'ici à 2010, soit un niveau proche de celui de 1973.

52. On s'est longuement étendu sur la question de savoir si l'OPEP peut influencer les cours du pétrole. Ce simple fait donnerait à penser que c'est peut-être bien le cas, dans une certaine mesure. A l'évidence, cela ne signifie pas que l'OPEP parviendra toujours à agir sur les prix ou que tout est possible. En effet, il y a beaucoup de facteurs qui peuvent influencer les cours, comme l'OPEP l'a déjà constaté. En outre, les membres de l'OPEP n'ont pas tous les mêmes intérêts, car leur capacité de production, leur niveau de réserves, leur capacité d'absorption et de choix d'affectation de leurs recettes sont différents.

53. En outre, les pays consommateurs peuvent entamer la capacité des producteurs de relever les prix. Par exemple, en frappant d'une taxe le pétrole et les produits pétroliers, ils peuvent dissocier les prix à la consommation des prix à la production. Ce faisant, les prix à la production seront orientés à la baisse. Entre-temps, les pays consommateurs peuvent même s'approprier une partie des rentes éventuelles. En substance, il peut en résulter un transfert des rentes des pays producteurs aux pays consommateurs. Enfin et surtout, les forces du marché imposent une discipline aux producteurs, tels que l'OPEP.

54. Ceci dit, l'OPEP a pu, par le passé, influencer les cours, ne serait-ce que temporairement, et a été à l'origine de la volatilité des prix. Sa part de marché augmentant constamment, ces problèmes peuvent refaire surface dans les années à venir.

55. Les pays de la mer Caspienne, comme le Kazakhstan et l'Azerbaïdjan, et dans une moindre mesure, l'Ouzbékistan et le Turkménistan, sont producteurs de pétrole. Il est probable qu'un ou plusieurs d'entre eux deviendront demain des exportateurs de premier plan. Leur vaste potentiel pétrolier suscite beaucoup d'intérêt, auprès des entreprises nationales et étrangères. Le principal inconvénient de ces pays est qu'ils sont sans littoral. Les droits de transit pour traverser des pays tiers, parfois difficiles à négocier à des conditions commerciales acceptables, sont de la plus haute importance. En outre, il semble que certaines des voies de transport, existantes ou nouvelles, aient à traverser des zones qui ont un passé d'instabilité et de troubles.

56. Les chocs pétroliers des années 70 ont encouragé les gouvernements et les compagnies pétrolières privées à augmenter leurs réserves de pétrole. Aujourd'hui, les pays membres de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) importateurs de pétrole sont tenus de constituer des réserves de pétrole équivalentes à 90 jours de consommation. L'AIE et l'Union européenne ont passé des accords de partage de pétrole en cas d'interruption importante des livraisons. Ces procédures d'urgence sont constamment mises à jour et adaptées selon l'évolution du marché pétrolier. Toutefois, l'amélioration de la situation se traduit aujourd'hui par une certaine passivité dans ce domaine.

c) Gaz naturel

57. L'attitude envers le gaz naturel a changé radicalement au cours des 10 ou 20 dernières années. Naguère encore, le gaz naturel était considéré comme un combustible noble, aux utilisations choisies et vendu à des prix en conséquence. Aujourd'hui, ses secteurs d'applications et ses usages se sont multipliés, et il sert de plus en plus comme combustible pour la production d'électricité. La déréglementation de ses marchés et leur concurrence, les progrès techniques et économiques concernant la conception, le rendement et le fonctionnement des turbines à gaz, ainsi que l'intérêt croissant porté par le public à l'environnement sont à l'origine de cette évolution.

58. Actuellement, le gaz est un combustible de choix. Il est facile à utiliser, peu polluant par rapport à d'autres combustibles fossiles, relativement abondant et d'un approvisionnement tenu pour assez régulier et fiable. Le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur

les changements climatiques ne peut qu'améliorer cette image du gaz naturel. Là est le problème. Le gaz remplacera, lentement certes, le charbon et l'énergie nucléaire, et à terme, le pétrole, sur le marché. Le gaz peut même faire des incursions dans le secteur du transport, où sa présence jusqu'ici était très limitée. Cela pourrait contribuer à accroître de plus en plus la dépendance vis-à-vis de cette source d'énergie et, partant, à réduire la diversité énergétique sur le marché.

59. La croissance rapide de la consommation de gaz naturel enflera la dépendance à l'égard des importations, en particulier dans beaucoup de pays européens. Il est probable que les importations totales des pays européens de l'OCDE (provenant de pays hors de la région de l'OCDE) passeront de 35 % environ de la consommation de gaz naturel à environ 45 % d'ici à 2010, même dans l'hypothèse d'une forte augmentation de la production norvégienne. La dépendance des pays d'Europe centrale et orientale, à l'exclusion de la Fédération de Russie, envers les importations devrait progresser d'environ 65 % à 85 % d'ici à 2010. En revanche, la situation en Amérique du Nord est plus encourageante. Le marché nord-américain est relativement autosuffisant, bien équilibré et diversifié en ce qui concerne les approvisionnements et l'infrastructure de transport, et devrait le rester pour autant qu'on puisse le prévoir.

60. Le problème de la dépendance vis-à-vis des importations est plus grave lorsque les pays doivent non seulement importer de grandes quantités de gaz, mais sont aussi tributaires d'une seule source d'approvisionnement. La plupart des pays d'Europe occidentale s'approvisionnent maintenant à plusieurs sources, y compris locales. Mais en général, ce n'est pas le cas de l'Europe centrale et orientale, pour des raisons historiques et géographiques. La quasi-totalité du gaz importé en complément de la production nationale provient de la Fédération de Russie. Jusqu'ici, la Fédération de Russie a été un fournisseur régulier et fiable de gaz naturel pour les pays d'Europe centrale, orientale et occidentale. Depuis le début des livraisons il y a 30 ans, aucune interruption grave n'a été constatée. Si ces dernières années, le principal fournisseur russe Gazprom a réduit les livraisons destinées à certains marchés étrangers, c'est uniquement à cause des arriérés de paiement qui, dans certains cas, s'élevaient à des centaines de millions de dollars.

61. Néanmoins, en dépit de la fiabilité des livraisons de gaz russe, le souhait des pays d'Europe centrale et orientale et d'autres de diversifier leurs sources d'approvisionnement est compréhensible. Il s'agit de réduire au minimum les risques. Des interruptions accidentelles peuvent se produire. Cette volonté de diversification n'est pas différente de la prudence d'un conseiller en placements, qui cherche à réduire au minimum les risques des investissements en élargissant et en diversifiant un portefeuille-titres.

62. La production de gaz naturel dans la plupart des pays d'Europe occidentale, centrale et orientale est stable ou en baisse, les exceptions importantes étant la mer du Nord, en particulier le plateau continental norvégien, où la production est en hausse, et la Fédération de Russie. Les fournisseurs traditionnels, tels que la Fédération de Russie, l'Algérie, les Pays-Bas et la Norvège, peuvent répondre à moyen terme aux besoins croissants de l'Europe en gaz naturel. Mais satisfaire la demande à plus long terme sera une entreprise ardue. Des investissements importants dans l'infrastructure

de production et de transport seront nécessaires. C'est une des raisons pour lesquelles beaucoup d'entreprises continuent de souligner la nécessité de contrats d'achat ferme à long terme; sans ce type de contrat, elles affirment que les investissements nécessaires pourraient être difficiles à financer.

63. Les livraisons de gaz naturel à long terme devront être acheminées sur de plus longues distances, car de nouveaux centres de production sont établis dans la Fédération de Russie, en Afrique du Nord et près de la mer Caspienne (Turkménistan, et peut-être en dernier ressort Iran), soit de plus en plus loin des centres de consommation existants. Même les approvisionnements originaires de Norvège viendront de zones plus éloignées. Outre que pousser les prix à la hausse, cette tendance accentuera la vulnérabilité des livraisons de gaz et accroîtra le risque de perturbations, accidentelles ou dues à la météorologie, même si elles ne sont que brèves.

64. Les réserves mondiales de gaz sont relativement abondantes et pour l'heure assez diversifiées. Toutefois, à long terme, il se pourrait qu'à l'accroissement des approvisionnements réponde un nombre moindre de sources. La Fédération de Russie dispose environ de 40 % des réserves totales connues. La Fédération de Russie et l'Iran représentent ensemble plus de 50 % des réserves mondiales. Il faut noter que de plus en plus d'approvisionnements auront pour source, ou devront traverser, des régions comme la mer Caspienne et le Caucase, qui ont connu des périodes de troubles et d'agitation sociale. Les risques d'instabilité des livraisons pourraient donc augmenter avec le temps.

65. Même aujourd'hui, le transit du gaz naturel par des pays tiers est cause de controverses, voire de tensions, entre pays. Certains pays (comme l'Ukraine) sont importants pour le transit du gaz provenant de la Fédération de Russie et du Turkménistan à destination de l'Europe centrale et occidentale. Cela étant, on signale que certains de ces pays de transit ont des encours de dettes élevés envers les pays exportateurs de gaz, leurs fournisseurs. Les arriérés sont estimés à des centaines de millions de dollars. Les risques de différends et de mésentente dans ces circonstances sont réels.

66. En outre, les droits de transit en général préoccupent à la fois les pays exportateurs et les pays importateurs de gaz. Le gaz provenant de la Fédération de Russie, du Turkménistan et de l'Ouzbékistan par exemple doit transiter par un certain nombre de pays avant d'atteindre les marchés d'Europe centrale et occidentale. Ces droits de transit font parfois l'objet de négociations commerciales et politiques serrées.

67. Comparé au pétrole et au charbon, le gaz est plus difficile à stocker. Cependant, les compagnies gazières ont fortement développé leur capacité de stockage souterrain, non seulement pour satisfaire les pointes de consommation quotidiennes et saisonnières, mais aussi pour des raisons stratégiques. En outre, la pratique, assez courante en Europe occidentale, des contrats de fourniture interruptible pour les grands clients, en particulier ceux qui sont équipés pour la chauffe mixte, gagne progressivement l'Europe centrale et orientale. Tant le stockage souterrain que les contrats interruptibles peuvent atténuer dans une certaine mesure les conséquences des ruptures de courte durée des livraisons de gaz.

d) Charbon

68. Du point de vue de la sécurité énergétique, le charbon présente des avantages par rapport aux autres combustibles. Les réserves mondiales en sont importantes, les sources diversifiées et les approvisionnements en provenance de régions politiquement stables abondants; l'infrastructure mondiale est bien développée, de nouveaux approvisionnements peuvent être facilement assurés et le stockage est aisé. En outre, le charbon peut être une source d'énergie bon marché.

69. En revanche, le charbon pose un certain nombre de problèmes qui, à long terme, pourraient avoir des répercussions sur la sécurité énergétique. Sa part des marchés de l'énergie diminue lentement. Des questions écologiques préoccupent l'industrie. La concurrence des autres sources d'énergie est intense. La restructuration nécessaire pour faire face à cette concurrence et satisfaire aux réglementations environnementales est coûteuse, donc difficile et pénible dans nombre de pays. A long terme, le charbon pourrait être évincé du marché, notamment dans les pays où s'offrent d'autres options. Le recul du charbon pourrait aboutir à un dosage moins diversifié des différentes formes d'énergie.

70. Les problèmes sont particulièrement alarmants dans les pays d'Europe centrale et orientale et de la CEI, où la libéralisation, le sérieux recul de l'économie, la faible productivité de la main-d'oeuvre et de l'exploitation des mines en général, ainsi que la pénurie de capitaux pour les investissements importants nécessaires à la restructuration de l'industrie charbonnière, ont entraîné d'énormes bouleversements économiques et sociaux.

e) Energie nucléaire

71. Depuis 1973, l'énergie nucléaire contribue pour beaucoup à satisfaire la demande d'électricité croissante de la région et à réduire la dépendance vis-à-vis du pétrole comme source d'énergie. Toutefois, depuis le début des années 80, on enregistre une très forte baisse des commandes de centrales nucléaires, due en partie aux craintes du public et au débat politique concernant l'éventualité et les conséquences des accidents, l'absence de méthodes appropriées d'élimination des déchets nucléaires, et les coûts des centrales nucléaires elles-mêmes, y compris leurs coûts de fermeture.

72. Si des contraintes continuent de peser sur le développement des centrales nucléaires et que ces contraintes soient aggravées par des limitations concernant l'utilisation du charbon et de l'hydroélectricité, on pourrait avoir des difficultés dans l'avenir à suivre l'accroissement de la demande d'électricité. Le rôle futur de l'électricité nucléaire est mal défini. Plus cette situation durera, plus les possibilités seront limitées et moins sera flexible et diversifié demain le secteur de l'énergie. Cela aura inévitablement des répercussions pour la sécurité énergétique et environnementale (en particulier en ce qui concerne le changement climatique mondial). L'énergie nucléaire n'est peut-être pas nécessairement une option souhaitable pour tous les pays, mais les en priver tous ôterait aussi à l'approvisionnement énergétique un élément important de flexibilité et de diversité.

f) Energies renouvelables

73. Les sources d'énergies renouvelables autres que l'hydroélectricité et la biomasse, par exemple l'énergie solaire, éolienne et géothermique, ne sont pas de nature à contribuer sensiblement aux apports d'énergie, pour autant qu'on puisse le prévoir. On peut utilement les mettre en oeuvre dans certaines conditions, répondant à des cas précis, mais l'emploi en sera limité pour des raisons économiques et, dans une certaine mesure, écologiques pendant un certain temps encore.

74. Même pour le potentiel hydroélectrique les possibilités de suivre l'accroissement de la demande d'électricité sont restreintes. Dans l'ensemble de la région, le développement de l'énergie hydroélectrique frôle ses limites. Des sites appropriés sont de plus en plus difficiles à trouver, pour diverses raisons : contraintes hydrologiques, concurrence avec d'autres utilisations des terres et des eaux, craintes du public devant les répercussions des ouvrages hydroélectriques sur le milieu naturel. La Fédération de Russie possède encore d'importantes ressources non exploitées, mais elles se trouvent en Sibérie orientale; il est peu probable qu'elles soient mises en valeur avant longtemps, vu leur éloignement et le faible peuplement local. Pareillement, divers pays d'Asie centrale disposent encore d'un potentiel considérable, mais son développement subit les mêmes contraintes, qui pèsent sur la mise en valeur des gisements pétroliers et gaziers.

Conclusions

75. La restructuration, la libéralisation et la privatisation du secteur de l'énergie améliorent-elles la sécurité énergétique ? La réponse est sans aucun doute affirmative car ces processus contribuent à satisfaire la demande en aidant à mieux répartir les ressources, à élargir le choix des consommateurs et à mettre constamment en oeuvre de nouvelles sources d'énergie. Toutefois, les industries de l'énergie ne ressemblent guère aux modèles théoriques de concurrence. Il n'y trouve ni réelle concurrence atomistique, ni pleine intégration des marchés.

76. En outre, nombre de gouvernements continuent de considérer l'énergie comme un secteur stratégique, à soutenir et à surveiller étroitement par l'Etat. La production et les réserves de combustibles fossiles, notamment le pétrole et le gaz naturel, sont inégalement réparties entre les pays. Certains pays, qui sont déjà de grands producteurs et exportateurs d'énergie, ou alors qui pourraient le devenir, sont prédisposés à l'instabilité. Nombre de marchés sont dominés par quelques grandes sociétés, non seulement de la production, mais aussi du transport, de la distribution et la vente au détail. Les obstacles à l'entrée dans les secteurs de la production et du transport, notamment dans les industries de l'électricité et du gaz naturel, sont relativement difficiles à surmonter en raison du coût élevé de l'infrastructure. Les participations croisées entre entreprises de l'énergie sont courantes, ce qui contribue à la concentration de la prise de décisions. Il manque fréquemment deux éléments importants, à savoir la transparence et la flexibilité des prix, pour le fonctionnement efficace et satisfaisant des marchés. Certains marchés n'ont pas donné toute leur mesure, au sens qu'ils ne sont pas complètement interconnectés et intégrés, ou que le manque de

flexibilité empêche les consommateurs de changer de fournisseurs ou de combustibles.

77. Pour ces raisons et bien d'autres encore, l'intervention des pouvoirs publics dans le secteur de l'énergie reste considérable. Elle se manifeste de deux manières : directement, par une prise de participation dans les grandes entreprises d'Etat; indirectement, par toute une série de mesures d'ordre juridique, législatif et politique. Les craintes concernant la sécurité énergétique sont à juste titre une des raisons de cette intervention. Le climat actuel de libéralisation et d'ouverture des marchés de l'énergie est bénéfique dans ce domaine, mais n'est pas suffisant.

78. Les gouvernements doivent toujours s'efforcer de renforcer la sécurité énergétique en s'attachant à favoriser les économies d'énergie et le rendement énergétique, à élargir le panachage des combustibles, à diversifier les sources d'approvisionnement, notamment par la valorisation des approvisionnements locaux, à constituer des stocks stratégiques et à les préserver, à encourager le secteur privé à constituer des stocks commerciaux, et à favoriser la recherche-développement concernant de nouvelles sources d'énergie renouvelables.

79. En outre, la sécurité énergétique de la région pourrait être améliorée en renforçant l'intégration des secteurs énergétiques des pays (c'est-à-dire en développant l'interconnexion des gazoducs et des réseaux électriques), en renforçant la coopération, les liens et les interdépendances économiques et en harmonisant les règlements, normes, pratiques et politiques visant à faciliter les relations commerciales, le commerce et l'investissement, au profit mutuel des producteurs comme des consommateurs.
