

Doc. 11139
22 janvier 2007

Danger de l'utilisation de l'approvisionnement énergétique comme instrument de pression politique

Avis¹

Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales
Rapporteur : M. Ivan IVANOV, Bulgarie, Groupe du Parti populaire européen

A. Conclusions de la commission

1. Le rapport de M. Mihkelson sur le danger de l'utilisation de l'approvisionnement énergétique comme instrument de pression politique porte sur un sujet très important qui suscite actuellement des discussions très animées dans plusieurs pays membres du Conseil de l'Europe. La Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales félicite donc la Commission des questions politiques d'avoir porté ce sujet devant l'Assemblée après un examen approfondi et des débats intenses.
2. La Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales rappelle sa propre activité récente dans le domaine de l'énergie en Europe, notamment le rapport sur les systèmes énergétiques et l'environnement. Dans la Résolution 1435 (2005) l'Assemblée invitait les Etats membres à agir d'urgence pour réduire l'impact environnemental de la production, du transport et de l'utilisation de l'énergie, entre autres en réduisant progressivement la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et en garantissant un approvisionnement en énergie sûr et durable, en choisissant par exemple de développer davantage les énergies renouvelables. L'Assemblée invitait en particulier les pays d'Europe centrale et orientale à renforcer encore leur efficacité énergétique, leur sécurité en matière d'énergie et leur restructuration industrielle, à diversifier et à décentraliser leurs sources d'énergie ainsi qu'à diminuer leur consommation d'énergie.
3. Les sources d'énergie renouvelables (solaire, éolienne, hydroélectricité, énergie marémotrice, biomasse, biocarburants ...) permettent d'élever le niveau d'indépendance et de sécurité énergétique et d'augmenter la production d'énergie sans mettre en péril l'environnement. C'est pourquoi les sources d'énergie propres et renouvelables doivent trouver leur place sur les marchés. L'utilisation de l'énergie nucléaire reste toujours sujette à caution, à la fois pour des raisons de sûreté nucléaire et des problèmes non résolus du traitement et du stockage des déchets nucléaires. Une politique active dans le domaine de l'efficacité énergétique permet aussi de réaliser des investissements au meilleur coût et de réduire le gaspillage d'énergie, ce qui se traduit par une meilleure qualité de vie.
4. La Commission européenne vient d'ailleurs de présenter un paquet global de mesures pour une nouvelle politique énergétique de l'Europe destinée notamment à lutter contre les changements climatiques et à renforcer la sécurité énergétique. Elle a proposé de se concentrer notamment sur l'amélioration de l'efficacité énergétique et l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique. Mais une solution stable et durable à ce problème nécessite la création d'une stratégie paneuropéenne commune avec la participation de tous les Etats membres du Conseil de l'Europe.

¹ Voir Doc 11116 présenté par la Commission des questions politiques.

5. La Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales constate cependant que la Commission des questions politiques ne traite pas dans son rapport le sujet des économies d'énergie et espère que les propositions de recommandation à ce sujet, renvoyées en mars 2006 à cette commission, seront traitées à l'avenir avec l'attention qu'elles méritent. La Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales a, quant à elle, exprimé son intention de s'occuper de la question de la protection de l'environnement par les économies d'énergie dans le cadre de ses propres activités.

B. Amendements proposés par la commission au projet de résolution

Amendement A :

Au paragraphe 5, deuxième phrase, remplacer les mots « qu'ils soient fournisseurs ou consommateurs d'énergie » par les mots suivants : « qu'ils soient producteurs, fournisseurs ou consommateurs d'énergie ».

Amendement B :

Au paragraphe 8, dernière phrase, après les mots « la Géorgie, la Moldova, l'Ukraine », insérer le mot suivant : « , le Bélarus ».

Amendement C :

Au paragraphe 9, première phrase, après les mots « systèmes de », insérer les mots suivants : « transport et de ».

Amendement D :

Au paragraphe 11, dernière phrase, après le mot « reflètent », insérer les mots suivants : « les frais de production et de transport, ».

Amendement E :

Au paragraphe 14, deuxième phrase, avant le mot « sous-exploitées », insérer les mots suivants : « sous-estimées et ».

Amendement F :

Après le paragraphe 14, insérer le nouveau paragraphe suivant :

« L'Assemblée insiste sur l'importance de l'amélioration de l'efficacité énergétique dans les pays européens. Le problème est d'une importance cruciale pour le transport, la construction et le domaine des produits à forte consommation d'énergie. Il est important aussi de diminuer les pertes d'énergie dans les lignes de transport et de distribution d'énergie. L'Assemblée se félicite donc que la Commission européenne dans son plan d'action sur l'efficacité énergétique prévoie d'économiser 20% de l'énergie qu'elle consommerait d'ici 2020. ».

Amendement G :

Au paragraphe 15.2, après les mots « la construction des infrastructures », insérer les mots suivants : « , l'amélioration de l'efficacité énergétique ».

C. Amendements proposés par la commission au projet de recommandation

Amendement A :

Au paragraphe 2.2, après les mots « la construction des infrastructures », insérer les mots suivants : «, l'amélioration de l'efficacité énergétique ».

Amendement B :

Au paragraphe 2.3, remplacer les mots « une stratégie paneuropéenne commune » par les mots suivants :

« une stratégie paneuropéenne pour promouvoir une nouvelle politique commune en parlant d'une seule voix sur les questions énergétiques ».

Amendement C :

Après le paragraphe 2.5.1, insérer l'alinéa suivant :

« à ne pas utiliser l'approvisionnement énergétique comme instrument de pression politique ».

Amendement D :

Après le paragraphe 2.5.4, insérer l'alinéa suivant :

« à stimuler l'utilisation des énergies renouvelables dans leurs marchés énergétiques nationaux; »

Amendement E :

Après le paragraphe 2.5.4., insérer l'alinéa suivant :

« à développer davantage des mesures visant l'amélioration de l'efficacité énergétique dans l'industrie, le transport et les services ».

Amendement F :

Après le paragraphe 2 insérer le paragraphe suivant :

« L'Assemblée est consciente que l'établissement d'une concurrence réelle et d'un véritable marché énergétique en Europe passe par la diversification des sources d'importation d'énergie, qui, à son tour, contribue à réduire le danger d'utilisation de l'approvisionnement énergétique comme instrument de pression politique. Dans ce contexte, l'Assemblée demande à l'Union européenne et à la Banque européenne d'investissement d'encourager et de donner la priorité aux projets européens tendant vers ce but, comme cela a déjà été fait pour le gazoduc NABUCCO. ».

D. Exposé des motifs

par M. Ivan Ivanov, Rapporteur

1. Un des objectifs les plus importants d'un pays démocratique est d'assurer une énergie sûre, compétitive et durable pour le développement de l'économie, pour la production de biens et de services, et pour la satisfaction des nécessités de ses citoyens.
2. En ce début du 21^e siècle, le rôle de l'énergie est devenu prépondérant pour le développement de tous les pays, en raison de la rapidité de la croissance industrielle et de l'augmentation incessante de la consommation d'énergie sous toutes ses formes.
3. La croissance de la consommation énergétique est confrontée au problème de la pénurie des ressources énergétiques naturelles dans un certain nombre de pays, qui de ce fait sont très dépendants de l'importation de pétrole, de gaz naturel et de charbon.
4. Sans que le coût d'extraction des ressources naturelles ait réellement changé, leur prix a drastiquement augmenté sur les marchés internationaux, principalement pour des raisons géopolitiques,

notamment les situations de crise dans des régions riches en ressources énergétiques comme l'Iran, l'Irak, le Nigeria etc....

5. Après la crise financière survenue dans la Fédération de Russie au milieu des années 90, qui s'est terminée avec la dévaluation importante du rouble, l'exportation de pétrole et de gaz naturel a connu une augmentation soutenue, entraînant un fort accroissement de la production, dont le résultat est qu'aujourd'hui, la Fédération de Russie est le plus grand producteur mondial de pétrole et de gaz naturel, pris conjointement.

6. L'exportation des ressources énergétiques de la Fédération de Russie est principalement à destination des pays européens, à la différence d'autres grands producteurs traditionnels de pétrole et de gaz naturel, comme les pays du Moyen Orient (l'Arabie Saoudite, l'Iran, l'Iraq, le Koweït ou le Qatar) dont les exportations se répartissent régulièrement vers les différentes parties du monde.

7. La fin de la guerre froide, l'élargissement de l'Union européenne et la disparition du danger de confrontation militaire en Europe se sont accompagnés d'une érosion de la solidarité et, par suite, les pays européens ont considérablement diminué leur coopération sur les questions économiques globales, y compris dans le domaine de l'énergie. Cette configuration a permis à la Fédération de Russie, à travers une série de contrats de coopération « stratégique » bilatérale dans le domaine de l'énergie, d'étendre son influence, au point de dicter les prix de l'approvisionnement et du transport du pétrole et du gaz naturel pour certains pays de l'ex-Union soviétique et de l'Europe centrale et orientale.

8. Parmi les pays de l'Union européenne avec lesquels Gazprom a signé des contrats, citons l'Allemagne (qui a établi un contrat jusqu'en 2030), l'Italie (jusqu'en 2035), la France (jusqu'en 2030), la Finlande (jusqu'en 2025), l'Autriche (jusqu'en 2027), les Pays Bas (jusqu'en 2019), la Pologne (jusqu'en 2022), la République Tchèque (jusqu'en 2020), la Hongrie (jusqu'en 2015). Cependant, à long terme, ces contrats ne représentent pas une situation de monopole de Gazprom en tant que fournisseur pour ces pays, puisque quasiment tous ces pays ont un approvisionnement assuré par des sources d'énergie alternatives, principalement la Norvège et l'Algérie.

9. La situation est complètement différente pour les pays de l'Europe de l'est. Pour des raisons historiques ces pays sont très dépendants de l'approvisionnement énergétique en provenance de la Fédération de Russie. Cette dépendance se matérialise en premier lieu par les oléoducs et les gazoducs, construits et mis en fonctionnement encore du temps du COMECON, qui relie aujourd'hui la Fédération de Russie aux ex-républiques soviétiques et aux pays d'Europe centrale et orientale. Les raffineries de pétrole forment un autre aspect de cette dépendance, cette fois du point de vue technologique, en ce qu'elles sont principalement destinées au traitement du pétrole russe, à forte composition en soufre. Enfin, les centrales nucléaires utilisent quasi exclusivement du combustible nucléaire russe.

10. La concentration de l'approvisionnement énergétique et sa monopolisation effective par un seul fournisseur créent les conditions propices à son utilisation comme instrument de pression politique. La diminution, voire la rupture complète, de l'approvisionnement en provenance de certains pays arabes vers les Etats-Unis et les Pays-Bas après la guerre au Proche Orient en 1973 en fournit un exemple éloquent. Si ce genre d'actions n'atteignent en général pas leur but, elles créent néanmoins certaines difficultés économiques et sociales aux pays concernés.

11. Durant l'année 2006, la Fédération de Russie a donné l'impression qu'elle utilisait l'approvisionnement de gaz naturel, qui est une source d'énergie essentielle, comme un moyen de pression sur certains pays de la région. En témoigne l'insistance du géant russe Gazprom, très proche du pouvoir du Kremlin, à mettre en place une augmentation rapide et démesurée des prix du gaz naturel, accompagnée de menaces de cesser l'approvisionnement en cas de refus des partenaires. Il ne s'agit malheureusement pas d'une action isolée mais d'une stratégie politique envers différents pays.

12. L'Ukraine est le premier pays pour lequel Gazprom a brusquement augmenté le prix du pétrole. A compter du 1er janvier 2006, le prix du gaz naturel a été augmenté de façon inattendue de 50 USD à 230 USD pour 1000 m³. Grâce au mélange du gaz russe au gaz de l'Asie Centrale (à 60- 65 USD) le prix du gaz naturel pour les consommateurs ukrainiens est actuellement fixé à 95 USD pour 1000 m³.

13. D'après le budget prévisionnel de Gazprom pour 2007, publié dernièrement, le prix des 1000 m³ de gaz naturel pour la Géorgie passera de 110 USD à 230 USD. En Arménie, le prix est toujours de 110 USD mais il restera à ce niveau encore deux ans seulement. Ce tarif de 110 USD est accepté par la Russie parce que l'Arménie lui a vendu sa plus grande centrale thermique. La Moldova, qui en 2005 achetait le gaz russe à 80 USD les 1000 m³ est passée en septembre 2006 à régler 160 USD les 1000 m³. Le président moldave

Vladimir Voronine a déclaré que 160 USD n'est pas un prix de marché, en réclamant un meilleur prix, compte tenu de la coopération entre la Moldova et Gazprom dans le domaine de la distribution du gaz. Gazprom a déclaré ne consentir à une réduction de prix qu'en échange de la propriété du réseau moldave de pipelines. Le président géorgien Mikhaïl Saakashvili a qualifié le prix du gaz naturel de «prix politique». En effet, il est évident que les prix pratiqués par Gazprom ne sont pas des prix de marché, mais sont motivés par des raisons politiques.

14. Le prix du gaz naturel exporté par Gazprom à destination de la Roumanie au travers d'intermédiaires est deux fois plus élevé qu'en Moldova – 325 USD pour 1000 m³. Il faut noter que la Roumanie satisfait deux tiers de ses besoins (12 milliards de m³) du fait de sa propre production de gaz naturel. Concernant les derniers prix du gaz naturel le Président roumain, Traian Basescu, a déclaré que «le risque [existe] dans le futur de voir Gazprom devenir l'instrument de pression politique sur l'Union européenne» et ajoute que «trouver une alternative au gaz russe doit être la priorité numéro un pour l'Union européenne, parce que Gazprom peut un jour dire «si vous ne vous comportez pas bien, nous n'approvisionnerons plus que la Chine». Il faut noter que le gouvernement roumain est un des partisans de l'élaboration d'une politique énergétique commune de l'Union européenne.

15. La Bulgarie avait conclu un contrat à long terme d'approvisionnement et de transit de gaz naturel avec Gazprom, signé à Moscou en 1998, pour une durée de 12 ans, soit jusqu'à la fin de 2010. Dès le mois de janvier 2006, Gazprom a commencé à faire pression pour rompre ce contrat et provoquer la signature d'un nouveau contrat, en mettant en avant que le contrat présent n'est plus dans l'intérêt de la société russe. Au mépris du principe juridique «pacta sunt servanda» (les contrats doivent être tenus), Gazprom a finalement obligé la Bulgarie, le 18 décembre 2006, en infraction avec les clauses signées, à rompre le contrat, et à en signer un nouveau, dont le terme est 2030. Les dommages que la Bulgarie devra supporter suite au non-respect du contrat effectif jusqu'en 2010 se montent à plus de 1,2 milliards de dollars.

16. Dans les derniers jours de l'année 2006 a eu lieu un conflit très grave entre Gazprom et le Bélarus, en tout point semblable à celui survenu au début de cette année avec l'Ukraine. Gazprom a exigé une augmentation du prix des 1000 m³ de gaz naturel de 47 USD à 200 USD, malgré le traité d'union réunissant la Fédération de Russie et le Bélarus. Chaque année passent par le Bélarus 45 milliards de m³ de gaz naturel russe à destination de l'Europe Occidentale, ce qui en représente 20%, les 80% restants passant par l'Ukraine. C'est finalement deux minutes avant le Nouvel An 2007 que le Bélarus et Gazprom sont parvenus à un compromis assez difficile : le prix a été fixé à 100 USD pour 1000 m³, mais Gazprom est devenu propriétaire de 50% de l'infrastructure de distribution de gaz naturel du Bélarus contre 2,5 milliards de USD. Quelque soit le prix finalement négocié pour le gaz naturel du Bélarus, notre analyse montre que les prix pratiqués par Gazprom envers les voisins de la Fédération de Russie varient entre 95 USD et 325 USD. Au vu de ces différences de prix, il est difficile de soutenir comme le fait Gazprom que les prix du gaz naturel sont les prix du marché.

17. Aux premiers jours de 2007, un nouveau conflit a éclaté entre la Fédération de Russie et le Bélarus – cette fois autour du prix du pétrole. La Fédération de Russie a commencé par doubler le prix du pétrole pour le Bélarus, à la suite de quoi le Bélarus a répliqué en imposant une taxe douanière de 45 USD par tonne de pétrole. Le 6 janvier, la Russie a coupé l'approvisionnement en pétrole de l'oléoduc «Droujba», affectant non seulement le Bélarus mais également la Pologne, l'Allemagne et d'autres pays européens. La chancelière Angela Merkel a déclaré à ce propos que «la Russie a détruit la confiance». La Russie et le Bélarus ont finalement signé un accord résolvant le différend entre les deux pays qui avait, quand même, interrompu pendant quelques jours la livraison de pétrole par le principal oléoduc en direction de l'Europe.

18. De tels comportements ont des conséquences très négatives sur les pays concernés. D'une part, l'augmentation brutale du prix du gaz naturel réduit la compétitivité de la production de biens et de services de ces pays, ralentit leur développement économique et y diminue le niveau de vie. D'autre part, l'approvisionnement en gaz naturel reste sous monopole pour les décennies futures, ce qui crée un danger réel d'utilisation comme instrument de pression politique. La Bulgarie est un exemple parfait de dépendance totale de la Fédération de Russie en matière d'approvisionnement énergétique: 100% de l'approvisionnement en pétrole et en gaz naturel proviennent de ce pays. La Bulgarie s'oblige par contrat à acheter du combustible nucléaire russe pour la centrale nucléaire «Kozludui» jusqu'en 2025, c'est-à-dire jusqu'à la fin de l'exploitation de la centrale. Le même scénario risque de se reproduire si le projet pour la construction de la deuxième centrale nucléaire «Belene», remporté par l'Etat russe, est mené à son terme. D'autres pays – le Bélarus, l'Ukraine, la Moldova – se trouvent également dans une telle situation de dépendance totale, qui les place sous la menace de voir leur dépendance politique passée par rapport à l'Union Soviétique se transformer en une dépendance énergétique complète par rapport à la Fédération de Russie.

19. En conséquence, les pays européens, et surtout ceux de l'Europe centrale et orientale, y compris les membres de l'ex-Union soviétique, doivent trouver la solution optimale au problème de leur sécurité énergétique, afin d'éviter le danger que l'approvisionnement soit utilisé comme instrument de pression politique.

20. Les moyens de la sécurité énergétique du continent européen sont de deux sortes : technologiques et politiques. Leur mise en oeuvre requiert la volonté politique de prendre la mesure de la gravité du problème pour la sécurité nationale de chaque pays.

21. Les moyens technologiques pour garantir la sécurité énergétique sont principalement au nombre de quatre :

- L'utilisation de ressources énergétiques locales
- Le renforcement des sources énergétiques renouvelables
- L'augmentation de l'efficacité énergétique
- La diversification de l'approvisionnement énergétique en provenance de pays tiers.

22. Les ressources locales sont malheureusement limitées par leur distribution naturelle qui varie selon le pays considéré. Le continent européen est à cet égard assez pauvre en termes de gisements de pétrole et de gaz naturel, à l'exception des gisements de la plaque continentale de la Norvège et du Royaume-Uni, dont la production commencera pourtant à diminuer dans les décennies à venir. Le charbon constitue une source importante d'énergie, présente dans la plupart des pays européens. Les technologies développées pour obtenir un rendement satisfaisant du charbon et du lignite, et assurer la rétention quasi complète du CO₂ dégagé à la combustion fournissent des perspectives encourageantes pour l'utilisation à long terme du charbon comme source d'énergie essentielle en Europe.

23. Les sources d'énergie renouvelables sont par définition des sources locales, qui permettent d'élever le niveau d'indépendance et de sécurité énergétique du pays. Les énergies renouvelables permettent en outre d'augmenter la production d'énergie sans mettre en péril l'environnement. Ces énergies se placent déjà, parmi les sources d'énergie utilisées pour la production d'électricité, au troisième rang au niveau mondial (après le charbon et le gaz naturel). Selon les prévisions, le pourcentage d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables dans la consommation de l'Union européenne devrait atteindre 12% d'ici 2010. Au moins 5,75% de l'ensemble de la consommation d'essence et de gazole devrait être constitué de biocarburants d'ici 2010. Certains pays ont déjà dépassé ces objectifs. Ainsi, au Danemark, 25% de l'électricité sont produits par des installations éoliennes. Compte tenu du coût élevé des investissements initiaux, il est nécessaire d'encourager les initiatives de recherche, de démonstration et de première application commerciale, afin d'aider les sources d'énergie propres et renouvelables à trouver leur place sur les marchés. Il s'agit ici de l'hydroélectricité, de l'énergie marémotrice, mais aussi de l'utilisation de la biomasse et des biocarburants, comme le bioéthanol et le biodiesel. En ce qui concerne les énergies solaire et éolienne, leurs technologies de production sont déjà bien développées.

24. Une politique active dans le domaine de l'efficacité énergétique permet de réaliser des investissements au meilleur coût, de réduire le gaspillage d'énergie, ce qui se traduit par une meilleure qualité de vie. Il faut noter qu'à l'époque, pour des raisons politiques, les pays d'Europe centrale et orientale utilisaient des technologies et des machines à grande consommation d'énergie en provenance d'Union soviétique. A l'heure actuelle, ces pays doivent être encouragés dans leurs efforts d'amélioration de l'efficacité énergétique, qui constitue un processus lent et difficile. A titre d'exemple, le taux d'efficacité énergétique en Bulgarie est, selon l'estimation de la Commission européenne, huit fois plus faible que le taux moyen de l'Union européenne. La situation dans les pays de l'ex-Union soviétique est encore plus grave. Une campagne de longue durée en faveur de l'efficacité énergétique dans les transports, dans la construction, notamment dans le secteur public, dans le domaine des principaux groupes de produits forts consommateurs d'énergie (appareils, véhicules, installations industrielles) est indispensable à mettre en place. Il est important aussi de diminuer les pertes d'énergie dans les lignes de transport et de distribution d'énergie électrique, qui dépasse 25% dans certains pays d'Europe de l'est. Le plan d'action sur l'efficacité énergétique, publié le 29 octobre 2006 par la Commission européenne, qui prévoit d'économiser 20% de l'énergie que l'Union européenne consommerait d'ici 2020, peut servir de base aux mesures à prendre.

25. L'utilisation de l'énergie nucléaire reste toujours sujette à caution depuis Tchernobyl, à la fois pour des raisons de sûreté nucléaire et des problèmes non résolus du traitement et du stockage des déchets nucléaires radioactifs à longue vie. Si on pense aux générations futures de la planète, il est nécessaire que la construction de nouvelles centrales nucléaires réponde à des critères internationaux très stricts, qui garantissent l'absence de risques humanitaires, écologiques et économiques à l'utilisation de l'énergie nucléaire civile. L'avenir de l'énergie nucléaire sera plus clair après la réalisation industrielle de la production

d'énergie de fusion. La première centrale de ce type commencera à fonctionner en France dans le cadre d'un projet international (projet ITER).

26. Pour l'heure, l'établissement d'une concurrence réelle et d'un véritable marché énergétique en Europe passe par la diversification des sources d'importation d'énergie, qui réduit à son tour le danger d'utilisation de l'approvisionnement énergétique comme instrument de pression politique. La diversification de l'approvisionnement énergétique peut se réaliser par des contrats directs avec les pays producteurs de pétrole et de gaz naturel de la région de la Mer Caspienne (Azerbaïdjan), d'Asie centrale (Kazakhstan, Turkménistan) et du Proche et Moyen Orient (Iran, Irak, Qatar), et l'acheminement à travers le Caucase et les Balkans. Les premiers pas dans ce sens ont déjà été faits. L'oléoduc Baku - Tbilissi – Ceyhan, déjà construit, est en état de fonctionnement. L'ouverture du gazoduc Shah-Deniz (Baku) - Tbilissi – Erzurum est prévu pour un futur proche. Erzurum est d'ailleurs le point de départ du gazoduc transeuropéen NABUCCO, qui passe par la Turquie, la Bulgarie, la Roumanie, la Hongrie et l'Autriche, et qui doit être mis en exploitation au début de 2011 et alimenté par le gaz naturel en provenance d'Azerbaïdjan et d'Iran. La Commission européenne l'a proclamé « projet énergétique prioritaire » et en finance une partie. Un autre projet important est constitué par le gazoduc pour le Gaz Naturel Liquéfié (GNL) depuis l'Algérie et de la Libye vers l'Europe du Sud. Le gazoduc en construction Egypte - Jordanie - Syrie - Turquie dispose d'une capacité de 10 milliards de m³ par an et peut également alimenter le gazoduc NABUCCO à partir d'Erzurum.

27. Le deuxième groupe de moyens pour atteindre une indépendance énergétique s'appuie sur les documents internationaux du droit, qui garantissent la libéralisation du marché énergétique et la libre concurrence des fournisseurs. La création d'un tel cadre et son respect par tous les Etats membres du Conseil de l'Europe devrait supprimer pour toujours le danger de l'utilisation de l'approvisionnement énergétique comme instrument de pression politique. Ce cadre trouve des fondations solides dans la Charte Européenne de l'Energie (La Haye, 1991), qui est une déclaration d'intentions politiques, et le Traité de la Charte de l'Energie (TCE), qui est un document multilatéral définissant la coopération intergouvernementale dans le secteur de l'énergie. Malheureusement tant la Russie que la Norvège, bien que signataires, ne l'ont pas encore ratifié, la Russie faisant valoir son désaccord sur la question du transit de gaz naturel et de pétrole en provenance de pays tiers sur son réseau de pipelines.

28. Le Protocole sur le Transit aura une importance cruciale pour le libre-échange des produits énergétiques. Les négociations sur son contenu se trouvent dans une phase très avancée, mais sa validité pour tous les pays européens exige l'implication de la Fédération de Russie dans sa préparation. Son principe fondamental sera le libre accès des fournisseurs de pétrole et de gaz naturel aux réseaux nationaux de pipelines. Il s'agit du même principe qui a été mis en place dans les pays européens pour le transport d'énergie électrique, les services de télécommunications et les transports ferroviaires.

29. Contrairement à la pratique des autres pays, la Fédération de Russie refuse systématiquement l'accès à son réseau de pipelines pour le transport de gaz naturel et de pétrole à des pays tiers et oblige le Kazakhstan et le Turkménistan à vendre à leur frontière avec la Russie leur gaz naturel au monopoliste Gazprom. La négociation directe entre les pays européens et les pays d'Asie centrale, qui permettrait à leur gaz naturel d'être compétitif en termes de prix, de quantité et de délais de livraison avec ceux proposés par Gazprom, est ainsi entravée. Deux solutions sont possibles: soit la Fédération de Russie libéralise son réseau de pipelines, soit des réseaux de pipelines alternatifs sont construits de manière à contourner la Fédération de Russie par le sud. La deuxième solution est plus lente et plus coûteuse, mais peut s'avérer la seule possible au cas où la Fédération de Russie ne modifie pas sa position.

30. Dans les négociations avec les autres pays, Gazprom utilise des standards doubles. D'une part il ne permet pas le transit direct de gaz par son réseau de pipelines sur le territoire de la Fédération de Russie, mais d'autre part, les contrats à long terme que Gazprom signe avec les pays d'Europe centrale et orientale pour l'approvisionnement en gaz naturel contiennent toujours des clauses qui garantissent le transport du gaz russe à travers les pays correspondants pour atteindre des destinations plus lointaines.

31. La Commission européenne a présenté, le 10 janvier 2007, un paquet global de mesures pour une nouvelle politique énergétique de l'Europe destinée notamment à lutter contre le changement climatique et à renforcer la sécurité énergétique. L'axe principal de la nouvelle politique est un objectif énergétique essentiel pour l'Europe: l'UE devrait réduire les émissions de gaz à effet de serre dues à sa consommation d'énergie de 20% d'ici à 2020. Avec cet objectif en vue, l'UE pourra mesurer les progrès accomplis dans la réorientation de l'économie énergétique vers un système qui réponde pleinement aux défis du développement durable, de la compétitivité et de la sécurité d'approvisionnement. Pour ce faire, la Commission européenne a proposé de se concentrer sur certaines mesures liées à l'énergie, dont l'amélioration de l'efficacité énergétique, l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique, un accent renouvelé sur la sûreté et la sécurité nucléaires, etc.

32. Une solution stable et durable à ce problème pourrait consister en la création d'une stratégie paneuropéenne commune pour la sécurité énergétique, reposant sur les principes de la libéralisation du marché et de la libre concurrence entre producteurs, fournisseurs et utilisateurs. La mise en place d'une telle stratégie exige la participation de tous les pays membres du Conseil de l'Europe, et la prise en compte de leurs intérêts nationaux, afin de garantir le caractère pleinement européen de ce document.

33. Le principe de réciprocité forme un élément important d'une telle stratégie future pour la sécurité énergétique en Europe. Il n'est pas normal que Gazprom soit propriétaire des pipelines d'autres pays (Moldova) et ne laisse pas d'autres entreprises étrangères posséder des fragments de réseau sur le territoire russe.

34. La transparence devra également constituer un principe fondamental du futur document cadre sur l'approvisionnement et le transit de gaz naturel: transparence des contrats, des prix, des filiales effectuant les différentes activités. Le fait que Gazprom puisse dans certains cas multiplier par deux le prix du gaz naturel jette le doute sur sa méthodologie de détermination des prix et entraîne la conviction qu'il s'agit plutôt de motivations politiques.

35. L'opacité est totale sur le statut des entreprises filiales que Gazprom impose lors des signatures de contrats avec les différents pays, sur les raisons de leur création, leurs relations financières avec Gazprom même etc.

Commission chargée du rapport: Commission des questions politiques

Commissions saisie pour avis: Commission de l'environnement, de l'agriculture et des questions territoriales et Commission des questions économiques et du développement

Renvoi en commission: Renvoi n°3231 du 29 mai 2006

Avis approuvé par la commission le 22 janvier 2007

Secrétariat de la commission: M. Sixto, M. Torcatoriu, Mme Trévisan