

039647/EU XXIII.GP
Eingelangt am 19/06/08

FR

FR

FR



COMMISSION DES COMMUNAUTÉS EUROPÉENNES

Bruxelles, le 13.6.2008
COM(2008) 384 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ
DES RÉGIONS**

Relever le défi de la hausse des prix du pétrole

COMMUNICATION DE LA COMMISSION

du 13.6.2008

AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS

Relever le défi de la hausse des prix du pétrole

1. INTRODUCTION

Le monde a connu une longue période de croissance au cours de ces dix dernières années. La mondialisation et le développement de grandes économies émergentes telles que la Chine et l'Inde ont permis à des millions de gens de sortir de la pauvreté partout dans le monde et de s'engager sur la voie de la prospérité. L'UE a également profité de cette croissance, qui lui a permis d'étendre ses marchés de biens et services et de créer de nouveaux emplois pour les Européens. Toutefois, une grande partie de cette croissance reposait sur l'hypothèse selon laquelle les matières premières nécessaires pour soutenir la consommation accrue continueraient d'être facilement accessibles et abondantes. Il devient de plus en plus évident que nombre de matières premières ne sont pas inépuisables et que la pression qu'exerce une demande accrue fera augmenter les prix des plus rares. Cette prise de conscience vient de nous être rappelée brutalement lorsque les prix des denrées alimentaires et du pétrole ont atteint des niveaux sans précédent. Alors qu'une action à court terme de la part des gouvernements s'impose à l'évidence pour atténuer les conséquences de ces hausses sur les éléments les plus vulnérables de notre société, il apparaît aussi clairement qu'à long terme, il est indispensable de passer à des modes de production et de consommation plus durables. L'UE milite depuis longtemps en première ligne pour faire passer ce message dans ses appels à lutter contre le changement climatique. Il existe de bonnes raisons au niveau de la sécurité, de l'économie, de la politique sociale et environnementale qui justifient la promotion d'une plus grande efficacité énergétique ainsi que la mise au point de solutions de remplacement durables aux combustibles fossiles. La présente communication a pour objectif de fournir une base de discussion au Conseil européen ainsi qu'aux partenaires et parties prenantes de l'UE pour examiner la manière dont nous pourrions adapter dans les prochaines années notre vie à des prix du pétrole plus élevés. Il existe un lien évident entre l'analyse et les recommandations présentées dans le présent document et celles figurant dans la récente communication de la Commission sur les prix des denrées alimentaires¹. Ensemble, elles offrent un cadre permettant aux États membres de faire face aux conséquences immédiates des hausses de prix spectaculaires et de rechercher des solutions à moyen et à long terme pour répondre aux nouvelles contraintes en matière de ressources de façon à transformer les défis en opportunités.

Les cours mondiaux du pétrole ont atteint récemment un niveau historique. Les analyses montrent également que les prix élevés actuels du pétrole auront des conséquences à long terme en réduisant la croissance et alimentant l'inflation dans l'économie de l'UE. La hausse

¹ COM (2008)321.

des prix des combustibles contribue également à l'augmentation du prix des denrées alimentaires en entraînant un accroissement du prix des intrants et des coûts de transport. Ces niveaux de prix élevés compriment le pouvoir d'achat de l'ensemble des citoyens de l'UE, en frappant le plus durement les ménages les plus modestes, et mettent les entreprises à rude épreuve. Les secteurs les plus gourmands en énergie, ainsi que les transports et l'agriculture, et en particulier la pêche, sont particulièrement touchés et doivent faire face à un processus d'adaptation difficile. De manière générale, les prix plus élevés du pétrole entraînent un transfert important des revenus des pays consommateurs vers les pays producteurs, et ceci de l'UE vers un petit nombre de pays tiers. À titre d'exemple, l'augmentation des prix moyens du pétrole cette année par rapport aux niveaux de 2007 se traduirait par une augmentation de quelque 80 milliards d'euros du transfert annuel des revenus de l'UE vers les pays producteurs.

Bien que la part des coûts de l'énergie ait diminué dans son PIB, l'économie de l'Union dépend davantage aujourd'hui qu'en 1995² des importations de pétrole et est donc plus exposée aux conséquences des fluctuations des prix. Les flambées de prix observées dans le passé résultaient généralement de facteurs temporaires, alors qu'aujourd'hui l'envolée des prix du pétrole découle d'un changement structurel de l'équilibre entre l'offre et la demande dans l'économie mondiale, et il est donc probable que les prix du pétrole resteront élevés à moyen et à long terme.

L'UE a anticipé ce changement structurel en prenant des décisions en faveur des économies d'énergie, du développement d'énergies renouvelables et en vue de devenir une économie à faible taux d'émission de CO₂ et à haut rendement énergétique, moins dépendante des importations énergétiques. L'adoption aujourd'hui de mesures énergiques permettra à l'économie de l'UE de maintenir sa compétitivité et sa flexibilité sur le marché mondialisé des produits, des services et des matières premières. Elle offrira également des possibilités à la recherche, à l'innovation et aux investissements qui pourront être exploitées par les entreprises de l'UE.

La réponse stratégique au choc actuel que constitue le prix élevé du pétrole devrait donc faciliter ces ajustements et préparer les économies de l'UE à s'adapter au nouvel environnement créé par les prix pétroliers. Des mesures efficaces devront accompagner ce processus pour atténuer les conséquences immédiates de ces ajustements sur les éléments les plus vulnérables de notre société. Toutefois, nous devons également tirer les enseignements de nos erreurs passées; il convient donc d'adopter des mesures ciblées et d'éviter de créer de nouveaux effets de distorsion. Parallèlement, il faut garantir la sécurité de l'approvisionnement énergétique de l'Union afin de réduire sa vulnérabilité à de nouvelles fluctuations éventuelles des prix sur le marché international.

2. LA FLAMBEE DES PRIX DU PETROLE

Ces derniers mois, les prix du pétrole ont connu une hausse importante et brutale, et atteint leur niveau le plus élevé, en termes réels, depuis la fin des années 70. À la fin du mois de mai, le pétrole brut de qualité Brent se négociait à environ 132 USD le baril, soit plus du double des niveaux de l'année dernière. Le prix moyen du pétrole pour les cinq premiers mois de 2008 se situait à 105 USD, contre une moyenne d'environ 73 USD le baril en 2007, alors

² En 2007, le taux de dépendance énergétique de l'UE en matière de pétrole est passé à 82,2 %, contre 74,4 % en 1995. Eurostat, *Energy, transport and environment indicators*, édition 2007.

que les prix avaient déjà triplé par rapport au niveau de 2002 (25 USD). Les fluctuations des taux de change, et plus particulièrement la dépréciation du dollar, ont quelque peu tempéré l'impact de ces augmentations sur l'économie européenne. Il n'en reste pas moins qu'en mai 2008, les prix en euros étaient de 90 % supérieurs à ceux en vigueur au début de l'année 2007.

Les prix à la consommation du pétrole ont augmenté brutalement dans l'Union européenne, suivant ainsi la tendance des prix du pétrole brut. Bien que l'augmentation en pourcentage soit plus faible pour les prix à la consommation en raison de l'incidence fiscale, les prix moyens à la consommation ont augmenté dans l'UE-27 de 6 % pour l'essence (Euro-super 95), de 14 % pour le diesel et de 17 % pour le fioul domestique depuis le début de l'année. Dans certains secteurs, comme les combustibles marins et les carburants utilisés pour la navigation aérienne, qui ne sont pas taxés, les augmentations en pourcentage ont été plus importantes.

Les prix du charbon et du gaz ont suivi, puisqu'ils ont augmenté au même rythme, voire plus rapidement, que les prix du pétrole au cours des 12 derniers mois. Cela signifie que les prix élevés du pétrole se sont traduits par des prix élevés de l'énergie, mettant les distributeurs européens sous pression pour qu'ils augmentent leurs prix.

Les niveaux de prix réels actuels sont supérieurs au niveau record atteint au début des années 80. L'évolution des prix du pétrole brut³ montre que les situations de prix élevés ne sont pas rares. Toutefois, en 2001, les prix réels, qui étaient restés à un niveau constant pendant plus de dix ans, ont amorcé un mouvement constant à la hausse, qui a connu une accélération brutale en 2007. Les experts prévoient que les prix risquent de rester élevés ou même de progresser encore au cours des prochains mois.

3. POURQUOI LES PRIX ONT-ILS AUGMENTÉ ? UNE INTERACTION COMPLEXE DE FACTEURS LIÉS À L'OFFRE ET À LA DEMANDE

3.1. Le bond actuel des prix du pétrole résulte en grande partie d'un changement structurel majeur de l'offre et de la demande de pétrole dans l'économie mondiale.

Une offre de pétrole stable ou même en légère baisse s'efforce de répondre à une demande mondiale croissante. Les chocs pétroliers précédents, tels que celui des années 70, résultaient de réductions de l'offre imposées par les pays producteurs. Dans le cas présent, un ensemble complexe de facteurs liés à l'offre et à la demande interagissent, faisant grimper les prix.

La consommation de pétrole est en baisse dans les pays de l'OCDE. Un ralentissement de la croissance économique, des prix plus élevés et des politiques en faveur de l'efficacité énergétique expliquent la baisse de la demande dans les pays de l'OCDE depuis 2005. L'Agence internationale de l'énergie prévoit la poursuite de cette tendance en 2008.

L'augmentation de la demande dans le reste du monde est tirée par les économies émergentes, en particulier la Chine et l'Inde. Les importations nettes de pétrole dans ces deux pays combinés devraient passer de 5,4 millions de barils/jour (Mb/j) en 2006 à 19,1 Mb/j en 2030 – plus que les importations actuelles combinées des États-Unis et du Japon⁴. La

³ Le panier OPEP, qui est très proche du coût de l'approvisionnement en pétrole brut de l'UE-27.

⁴ Agence internationale de l'énergie, World Energy Outlook 2007.

demande augmente également rapidement dans les pays producteurs du Moyen-Orient et d'Asie. La croissance de la demande dans les pays non membres de l'OCDE en 2008 se situe à 3,7 % ou 1,4 Mb/j. La croissance économique et les revenus supplémentaires provenant des exportations de pétrole expliquent cette augmentation.

En outre, la demande dans de nombreux pays est soutenue par des subventions aux carburants, destinées à protéger les consommateurs nationaux de la flambée des prix. Ces subventions sont très coûteuses pour les finances publiques et elles mobilisent des ressources qui auraient été affectées à des politiques de développement et de croissance à plus long terme. Certains pays ont fait part de leur intention d'interrompre ou de réduire les contrôles des prix ou les subventions (Malaisie, Inde, Indonésie, Taïwan et Thaïlande). Pour le moment, la Chine maintient des plafonds afin de limiter l'inflation.

Dans ce contexte, la production pétrolière ne pourra vraisemblablement pas, à court terme, suivre le rythme d'une demande forte et soutenue.

De multiples contraintes et incertitudes pèsent sur les possibilités et la rapidité de mise en production des capacités excédentaires. De nombreux champs pétrolifères existants sont arrivés à maturité et leur capacité de production diminue. L'AIE estime que la production devrait augmenter de 3 millions de barils supplémentaires par jour chaque année pour compenser la baisse de l'offre existante.

Le nombre et la taille des nouveaux gisements de pétrole diminuent. Dans le passé, des prix stables et peu élevés ainsi que les incertitudes concernant le futur niveau de la demande ont freiné la recherche de nouveaux gisements pétroliers de même que les investissements dans la technologie. Le forage de nouveaux champs de pétrole et leur mise en production sont coûteux et impliquent de longs délais de réalisation. Les coûts de développement d'un gisement de pétrole à l'heure actuelle sont deux fois plus élevés qu'il y a trois ans. La plupart des nouveaux gisements potentiels se présentent sous la forme de «dépôts non conventionnels» (schistes ou sables bitumineux, par exemple) dans des zones difficiles d'accès. Des taxes à l'extraction élevées imposées par certains pays producteurs peuvent également dissuader les nouveaux investissements en amont. En d'autres termes, des prix plus élevés sont nécessaires aujourd'hui pour soutenir le développement de nouvelles sources d'approvisionnement. Outre les considérations de coûts, l'exploitation de «dépôts non conventionnels» aurait des effets extrêmement négatifs sur l'environnement, notamment des émissions de gaz à effet de serre plus importantes que les sources conventionnelles. La pénurie de matériel et de personnel disposant des qualifications technologiques et des compétences techniques nécessaires pour explorer de nouveaux gisements constitue une complication supplémentaire.

Le plus grand potentiel d'augmentation de la production de pétrole est concentré dans les pays du Moyen-Orient et de l'OPEP, où des entreprises publiques dominent les marchés de l'extraction et de la production. Les entreprises nationalisées réagissent moins aux forces du marché et sont moins disposées à investir dans de nouvelles technologies. L'OPEP a observé une politique très prudente en ce qui concerne une éventuelle hausse de l'offre de pétrole brut et la réalisation d'investissements majeurs en vue d'augmenter la capacité de production.

Des goulots d'étranglement au niveau du raffinage et des contraintes de capacité ont également eu un effet négatif sur le niveau d'approvisionnement. La capacité globale de raffinage n'a pas augmenté ces dernières années, les investissements nécessaires n'étant pas considérés comme viables compte tenu de la faiblesse des prix du pétrole. En outre, les coûts

de construction des nouvelles installations ont explosé. Les problèmes récents de plusieurs raffineries, suite aux dégâts provoqués par les ouragans Katrina et Rita aux États-Unis et dans le golfe du Mexique, ont encore réduit les capacités de production. En Europe, si la capacité générale est satisfaisante, les raffineries ne sont pas en mesure de traiter certains types de combustibles en quantités suffisantes; c'est le cas par exemple du diesel. Il en résulte une dépendance de l'Europe vis-à-vis des États-Unis pour écouler son gazole excédentaire et vis-à-vis de la Russie pour compenser le déficit de la production européenne de diesel.

3.2. Certains autres facteurs de nature temporaire ont accentué l'évolution des prix à la hausse.

Plusieurs facteurs rendent la production à pleine capacité difficile dans certaines régions du monde – comme par exemple les sabotages épisodiques d'oléoducs ou la menace représentée par les conflits armés au Nigeria et en Iraq, les interruptions d'extraction dues aux intempéries dans le golfe du Mexique et les problèmes de sécurité dans l'ensemble de la région du golfe Persique.

L'affaiblissement du dollar a contribué à la pression exercée sur les prix du pétrole, les investissements dans ce secteur ayant été considérés comme une manière efficace de se prémunir contre une nouvelle dépréciation de cette devise et contre la résurgence de l'inflation.

Comme pour les autres marchés de matières premières, des capitaux frais ont été injectés sur les marchés mondiaux du pétrole par des investisseurs en quête d'alternatives alors que les marchés financiers étaient agités. Les afflux de capitaux sur les marchés des produits de base ont été estimés à 70 milliards USD au premier trimestre de 2008, soit une augmentation brutale d'une tendance déjà constatée depuis plusieurs années. Toutefois, le niveau de l'influence de l'activité accrue d'investisseurs non commerciaux sur les prix du pétrole n'est pas encore clair à ce stade. Certains éléments indiquent que les liens entre les marchés à terme et au comptant ont entraîné la récente volatilité accrue des prix à court terme, mais ces développements doivent encore faire l'objet d'une analyse plus approfondie.

3.3. En termes de perspectives, la hausse des prix du pétrole relève davantage d'un changement structurel que d'un phénomène temporaire.

Dans ses perspectives énergétiques mondiales pour 2007, l'Agence internationale de l'énergie a attiré l'attention sur l'augmentation de la demande d'approvisionnement en énergie des pays non membres de l'OCDE, particulièrement la Chine et l'Inde, et a prévu que, si l'on s'en tient aux politiques énergétiques actuelles, la demande énergétique mondiale pourrait représenter 50 % de plus en 2030 qu'en 2007, les combustibles fossiles continuant de jouer un rôle prédominant et représentant 84 % de l'augmentation globale de la demande d'énergie primaire entre 2005 et 2030. Les ressources pétrolières mondiales devraient pouvoir faire face à la hausse de la demande, mais cela suppose des investissements adéquats pour régler les problèmes de sous-capacité sur la chaîne de valeur du pétrole et implique une concentration accrue de la production dans les pays de l'OPEP. Les capacités excédentaires devraient rester faibles.

Si le changement stratégique décidé par le Conseil européen n'est pas mis en œuvre, la demande énergétique croissante de l'UE continuera d'être couverte par des combustibles fossiles, et dépendra pour une part encore plus large des importations. Les scénarios de

référence⁵ de la Commission européenne pour 2030 prévoient que les besoins totaux en énergie de l'UE-27 seraient en 2030 supérieurs de 11 % à ceux de 2005, malgré une amélioration modérée de l'intensité énergétique globale des économies de l'UE⁶. Le pétrole resterait le combustible le plus important, même si sa consommation en 2030 ne devrait dépasser les niveaux actuels que de 6 %. La part des combustibles fossiles dans la consommation totale d'énergie ne baisserait que modérément d'ici à 2030, ce qui serait le résultat net d'une diminution limitée de l'utilisation de combustibles solides et liquides et d'une augmentation de l'utilisation du gaz naturel, dont la demande devrait connaître une expansion considérable d'ici à 2030.

Si les décisions du Conseil européen ne sont pas mises en œuvre, la part des énergies renouvelables dans la consommation d'énergie primaire ne devrait atteindre que 12 % en 2030, ce qui couvrirait près de 60 % de l'augmentation de la consommation d'énergie primaire (de l'ordre de quelque 200 Mtep entre 2005 et 2030), mais n'atteindrait pas l'objectif de 20 % de la consommation d'énergie finale fixé pour 2020 si les mesures complémentaires convenues ne sont pas prises. En l'absence de nouvelles décisions d'investissement, la part du nucléaire dans la consommation d'énergie totale baisserait légèrement, (de 14 % en 2005 à 10 % seulement en 2030). De manière générale, sans l'impulsion de nouvelles décisions stratégiques, la part des ressources énergétiques domestiques et sans carbone n'augmenterait que très légèrement, de 21 % en 2005 à 22 % en 2030. En conséquence, la dépendance à l'égard des importations augmenterait de 14 points de pourcentage, pour atteindre 67 % en 2030. L'Europe dépendrait des importations pour 95 % de sa consommation pétrolière. De même, les importations de gaz passeraient du niveau actuel de 58% à 84 %. Selon ce scénario, qui se contente de figurer une évolution sur la base des tendances actuelles sans prendre en compte les décisions du Conseil européen, les émissions de CO₂ liées à l'énergie de l'UE-27 devraient augmenter de manière significative, pour dépasser le niveau de 1990 de 5,1 % en 2020 et de 5,4 % en 2030. Ces projections montrent clairement la nécessité d'une décision et d'une mise en œuvre rapides des objectifs pour 2020 convenus par le Conseil européen.

4. CONSEQUENCES SUR L'ECONOMIE DE L'UE

4.1. Inflation

La hausse des prix du pétrole est source d'inflation dans l'UE. Les récentes augmentations de l'inflation sont imputables en grande partie aux prix plus élevés de l'énergie et des denrées alimentaires, qui représentent respectivement quelque 10 % et 20 %, en moyenne, des dépenses des ménages. L'inflation des prix de l'énergie a contribué pour 0,8 % en moyenne à la hausse de l'indice des prix à la consommation harmonisé (IPCH) dans la zone euro au cours du quatrième trimestre 2007. De même, les prix d'un certain nombre de produits agricoles, tels que le blé, les produits laitiers et la viande, ont explosé. Au sein de l'UE, on note cependant des différences importantes en ce qui concerne la contribution des prix des denrées alimentaires et de l'énergie à l'inflation générale, en raison de variations dans la part que ces dépenses représentent dans le budget des ménages et de l'existence, dans certains pays, de prix administrés pour les combustibles liquides et l'électricité. Le degré de concurrence sur

⁵ Commission européenne, [European Energy and Transport, Trends to 2030 – update 2007](#).

⁶ Cela correspond à une augmentation de 20,5 % de la consommation d'énergie finale, en particulier pour couvrir les besoins dans les secteurs des transports et de l'industrie. La demande d'énergie domestique ne devrait augmenter que de 12 %, compte tenu de l'évolution démographique et des changements du mode de vie.

les marchés de l'énergie peut également influencer l'évolution des prix dans les différents pays. Des estimations pour les pays de la zone euro étendue montrent qu'une augmentation de 10 euros des prix du pétrole aurait pour effet direct une augmentation de l'inflation de 0,6 à 0,8 point de pourcentage au cours de la première année suivant l'augmentation.

De manière générale, les prix du pétrole devraient rester élevés à long terme. Les ménages les plus démunis, pour lesquels l'énergie et les produits alimentaires représentent une part importante des dépenses, seront les plus durement touchés.

4.2. Conséquences pour les ménages

Les coûts de l'énergie représentent une part importante du budget des ménages et cette tendance devrait s'accroître à l'avenir. Cela signifie que les Européens devront consacrer des fonds supplémentaires au paiement de leur facture d'énergie. Entre avril 2007 et avril 2008, l'augmentation des prix des combustibles liquides à usage domestique ou destinés aux transports individuels a été beaucoup plus rapide que la progression de l'IPCH global pour la même période. Au niveau européen, la progression de l'IPCH s'est élevée à 3,6 %, tandis que les prix du combustible liquide à usage domestique ont augmenté de 35,2 % et ceux des carburants destinés aux moyens de transport de 12,7 %. Toutefois, l'augmentation des prix du carburant affecte diversement les différents États membres. La hausse la plus marquée a été signalée au Royaume-Uni (69,1 %). Pour un certain nombre d'États membres (Allemagne, Belgique, Grèce, Finlande, France, Luxembourg), les hausses ont dépassé la moyenne européenne.

Les taux d'inflation des prix des carburants destinés aux transports individuels ont été beaucoup plus convergents, les plus élevés étant relevés en Estonie (25,1 %) et les plus faibles en Slovénie (4,8 %). En outre, ces augmentations se répercutent sur d'autres postes importants du budget des ménages, tels que les dépenses pour les marchandises transportées.

4.3. Conséquences sectorielles de la hausse des prix du pétrole

Dans le secteur de la **pêche**, aux niveaux de prix actuels, les coûts de carburant sont estimés à plus de 2,4 milliards d'euros par an, soit plus de 30 % de la valeur des débarquements de poissons de l'UE. Certains opérateurs, plus particulièrement les chalutiers, sont les plus durement touchés, les coûts de carburant pouvant représenter jusqu'à 50 % de leurs recettes. Par contraste, ces dernières années, les prix du poisson ont stagné ou même diminué. En conséquence, aux prix actuels du carburant, les segments de l'industrie chalutière sont déficitaires ou ne sont que faiblement rentables. Pour l'industrie de la pêche, la pression économique externe accrue qu'exercent les augmentations des prix du carburant vient s'ajouter aux pressions existantes résultant d'une surcapacité de la flotte et de l'érosion des ressources due à la surpêche.

Les prix élevés du pétrole peuvent avoir une incidence importante sur la rentabilité et la compétitivité du **secteur agricole**. L'impact sur le revenu des exploitations agricoles familiales sera variable entre les États membres de l'Union, car il dépend non seulement de la structure des coûts, mais également de la rentabilité du secteur agricole. La part des coûts directement influencés par les prix du pétrole (carburant, engrais et protection des cultures) dans les coûts totaux des exploitations agricoles varie considérablement en fonction du type d'agriculture.

Le pétrole continue de dominer le **secteur des transports**, où il représente 97 % de la consommation d'énergie. Les coûts de transport dans l'industrie peuvent varier de 1 % à 10 %

de la valeur finale du produit. Les ménages consacrent 13,6 % de leur consommation finale totale aux transports. En conséquence, un doublement des prix du brut induirait une augmentation de 12 % à 15 % des coûts de transport, qui pourraient représenter près de 1 % de la consommation finale des ménages. Dans le secteur des transports aériens, l'Association internationale du transport aérien (IATA) prévoit une perte de 2,3 milliards USD en 2008, sur la base d'un baril à 106,5 USD.

Il faut s'attendre à ce que l'augmentation des prix du pétrole se fasse particulièrement ressentir dans les secteurs industriels qui sont plus tributaires des carburants pour leurs activités. Dans **l'industrie de produits chimiques** de base, le pétrole et le gaz sont les principales composantes des coûts, le pétrole représentant à la fois le principal intermédiaire de synthèse et la source d'énergie. L'augmentation des prix du pétrole a des conséquences directes sur la plupart des produits chimiques intermédiaires utilisés pour la production du plastique et du caoutchouc.

Dans le **secteur automobile**, il est probable que la hausse des prix du pétrole stimule la recherche et la commercialisation de véhicules plus sobres et encourage les investissements consacrés à améliorer le rendement énergétique. À l'heure actuelle, les efforts portent essentiellement sur la réduction de l'impact de la consommation d'énergie sur la base des combustibles traditionnels. Compte tenu des niveaux actuels des prix des carburants, l'attention des consommateurs se porte davantage sur les coûts de fonctionnement, donnant ainsi à l'industrie un argument commercial pour améliorer le rendement énergétique de ses produits et adapter ses stratégies de commercialisation.

Les prix élevés du pétrole peuvent également faire naître des opportunités, les nouvelles techniques et procédés novateurs étant recherchés et devenant compétitifs. Les secteurs susceptibles de bénéficier de la situation sont le **secteur des énergies renouvelables** et ceux qui se spécialisent dans les technologies à haut rendement énergétique. On constate un besoin évident d'approfondir la recherche dans le domaine des éco-technologies plus efficaces, moins consommatrices d'énergie – domaine dans lequel l'UE a une importante longueur d'avance. On peut s'attendre à ce que les conditions actuelles du marché stimulent la demande de produits et de systèmes permettant d'économiser l'énergie et à haut rendement énergétique ainsi que de combustibles non fossiles, ce qui entraînera une hausse équivalente de la demande en technologies énergétiques adaptées. Dans ce contexte, il est possible également que les États membres décident de réexaminer la place du nucléaire dans leur paysage énergétique.

5. CONSEQUENCES MACROECONOMIQUES DANS LES PAYS EN DEVELOPPEMENT

Les hausses cumulées des prix des denrées alimentaires et du pétrole contribuent à une forte augmentation de **l'inflation** des prix à la consommation dans la plupart des pays en développement. S'il en résultait une augmentation générale des prix et des salaires, les taux d'inflation risqueraient d'augmenter de manière plus permanente. Avec l'augmentation des prix du pétrole, la subvention des prix de l'énergie pratiquée par certains pays en développement devient de moins en moins soutenable pour les **finances publiques**.

Pour les pays en développement importateurs nets de pétrole, la hausse des prix du pétrole vient s'ajouter aux pressions exercées par les prix élevés des denrées alimentaires, touchant ainsi les plus pauvres parmi les pauvres. La détérioration des termes de l'échange entraîne un creusement du **déficit courant** et la nécessité de trouver des financements extérieurs

supplémentaires. Les factures plus élevées liées aux importations de pétrole pèsent sur la balance commerciale et – si elles ne sont pas compensées par d'autres transactions extérieures – sur la balance courante. L'ajustement devra se faire par une dépréciation du taux de change pour réduire les importations et promouvoir les exportations – ce qui contribuera à faire grimper encore le prix des importations de pétrole – et/ou par une hausse des taux d'intérêt, pour accompagner la réduction des réserves en devises nettes ou pour attirer des financements extérieurs supplémentaires. Des taux d'intérêt plus élevés et des réserves en devises réduites risquent de ralentir la croissance et d'augmenter la vulnérabilité financière de l'économie.

Pour les pays en développement exportateurs nets de pétrole, les recettes plus élevées provenant du pétrole créent des apports importants en devises étrangères, qui encouragent l'appréciation du taux de change réel et réduisent la compétitivité à l'étranger dans le secteur des biens échangés autres que les matières premières. Ces problèmes d'absorption représentent des défis particuliers pour les politiques macroéconomiques, qui viennent s'ajouter à une gouvernance souvent déficiente des recettes du pétrole. De nombreux pays en développement exportateurs de pétrole ont créé des fonds de gestion des recettes pétrolières qui réinvestissent les recettes et qui pourront être sollicités pour stabiliser l'économie en cas de difficultés à l'avenir.

6. REPONSES STRATEGIQUES DE L'UE

La réponse de l'UE aux hausses récentes des prix du pétrole doit partir de l'hypothèse que **ces prix resteront probablement élevés** à moyen et à long terme. Des ajustements structurels sont donc impératifs, qui doivent être accélérés pour produire leurs effets positifs dès que possible. Parallèlement, il convient d'atténuer les effets à court terme sur certaines catégories de population plus vulnérables pour faciliter leur adaptation à la nouvelle situation du marché. Une grande prudence s'impose face aux propositions de compenser les hausses des prix du pétrole par des réductions fiscales. L'effet le plus probable de telles mesures serait de transférer les recettes des consommateurs vers les pays fournisseurs de pétrole, aggravant ainsi les déséquilibres mondiaux. Il s'ensuivrait de nouvelles hausses de prix qui fausseraient le fonctionnement du marché unique, sapant ainsi les efforts de l'UE pour améliorer l'efficacité énergétique.

La principale réponse stratégique consiste à rendre l'UE à la fois plus efficace dans son utilisation de l'énergie et moins dépendante des combustibles fossiles. C'est l'approche adoptée dans le paquet sur le changement climatique et l'énergie renouvelable qui vise à améliorer la sécurité énergétique de l'UE en réduisant notre dépendance à l'égard des combustibles fossiles importés, en diversifiant les sources d'approvisionnement et en développant des énergies renouvelables ainsi qu'en améliorant l'efficacité énergétique. L'UE a fait preuve de prévoyance en se fixant l'objectif d'un avenir moins pollué par le carbone, en définissant sa cible pour 2020 et en donnant les moyens aux pouvoirs publics, aux entreprises et aux ménages de doser judicieusement les investissements, les incitations et les obligations pour assurer la réalisation de cet objectif. Cette approche améliorera également la compétitivité de l'industrie de l'UE en la rendant moins vulnérable aux fluctuations des prix du pétrole. En convenant de prendre les mesures indispensables pour mettre en place un véritable marché intérieur de l'énergie, l'UE réduira également sa vulnérabilité et celle de ses États membres à l'égard des fluctuations de prix.

6.1. Mesures immédiates: atténuer les conséquences directes sur les consommateurs

L'envolée actuelle des prix affecte directement les ménages européens. Les États membres ont la possibilité d'atténuer ses effets sur les segments les plus vulnérables de la population.

- Les hausses de prix récentes frappent le plus durement ceux dont les dépenses en matière d'énergie absorbent une part proportionnellement plus élevée des revenus. ***Une aide aux ménages les plus démunis peut être justifiée et s'avérer nécessaire – mais elle doit être ciblée et favoriser l'ajustement à des prix du pétrole qui resteront plus élevés.*** Il faudra veiller particulièrement à ce que l'aide apportée ne constitue pas une compensation artificielle qui retarderait les ajustements structurels nécessaires ou freinerait la réduction nécessaire de la demande d'énergie. Toute mesure compensatoire à court terme devra être déconnectée des prix de l'énergie proprement dits et devra se concentrer sur les transferts de recettes en vue de réduire les pertes de revenus réels résultant des prix énergétiques élevés. Des mesures d'aide directe aux revenus seront retenues de préférence à des mesures telles que des chèques-carburant qui affaibliraient l'avertissement que représente l'augmentation du prix de l'énergie.
- ***La prudence sera de mise en ce qui concerne les changements de la fiscalité pétrolière, parce qu'il pourrait en résulter des prix encore plus élevés.*** L'abaissement de la fiscalité pourrait envoyer un signal erroné aux producteurs et aux marchés pétroliers qui pourraient en déduire que les consommateurs seraient capables d'absorber de nouvelles hausses des prix et disposés à le faire si leurs gouvernements décident de réduire les taxes. Les États membres doivent éviter de donner l'impression que les deniers publics compenseront les hausses des prix de l'énergie. Lors de sa dernière réunion, le Conseil ECOFIN a confirmé l'accord conclu à Manchester en 2005 selon lequel «il convient d'éviter les mesures fiscales ainsi que les autres interventions publiques qui auraient des effets de distorsion, étant donné qu'elles empêchent les agents économiques de procéder aux ajustements nécessaires. Il convient que les mesures susceptibles d'atténuer les effets de la hausse du prix du pétrole sur les tranches les plus pauvres de la population soient de courte durée et ciblées et d'éviter qu'elles aient des effets de distorsion».
- ***Organisation d'un sommet à haut niveau entre les pays consommateurs de pétrole et les pays producteurs:*** l'existence d'un marché du pétrole équilibré est dans l'intérêt tant des producteurs de pétrole que des consommateurs, et un dialogue au niveau mondial abordant toutes les questions cruciales peut y contribuer. L'UE pourrait lancer un appel pour organiser d'ici la fin de l'année une réunion à haut niveau entre les producteurs et les consommateurs de pétrole pour examiner un vaste éventail de sujets liés au pétrole, y compris les prévisions de demande, les besoins de nouveaux investissements et d'approches mieux coordonnées.
- L'UE pourrait également mobiliser la communauté internationale afin qu'elle fournisse des ressources supplémentaires aux pays importateurs de pétrole, pour les aider à effectuer les ajustements structurels de leurs économies en mobilisant des fonds issus de nouvelles sources, notamment des producteurs d'énergie, des fonds de solidarité dans le secteur du pétrole et des investisseurs privés.

6.2. Réponses structurelles à moyen terme

- ***Le dialogue de l'UE avec d'importants fournisseurs de pétrole tels que la Norvège, la Russie et l'OPEP doit être renforcé.*** La Commission rappelle qu'il importe que l'UE et ses États membres parlent d'une seule voix dans le cadre des relations extérieures dans le domaine de l'énergie et coordonnent leurs activités. Dans le cadre de ces dialogues, le travail devrait se poursuivre pour créer de nouvelles possibilités d'investissement et de développement de la production et pour aider les marchés à devenir plus efficaces et plus transparents, tant du côté de l'offre que de la demande. La Commission continuera d'étudier les perspectives offertes par ces dialogues pour le renforcement de la sécurité énergétique de l'Union.
- ***Il convient de surveiller la concurrence dans le traitement, la production et la vente de pétrole et de produits pétroliers.*** Il est d'autant plus important, lorsque les prix sont élevés, de veiller à ce que ceux-ci soient fixés dans des conditions normales de concurrence. La Commission continuera de suivre les évolutions dans ce secteur et prendra des mesures appropriées au cas où des distorsions de la concurrence seraient détectées.
- Parallèlement, ***l'amélioration de la transparence et de la fiabilité*** et la publication plus fréquente des données sur les réserves pétrolières commerciales pourraient contribuer à réduire l'instabilité des prix. La Commission examinera la possibilité de suivre l'exemple de certains de ses partenaires commerciaux en assurant la disponibilité publique des informations pertinentes sur les réserves commerciales.
- ***La Commission se concentrera sur la sécurité de l'approvisionnement et la politique énergétique extérieure dans sa deuxième analyse stratégique de la politique énergétique d'ici la fin de l'année.*** Elle présentera notamment des propositions pour améliorer l'efficacité de la politique énergétique extérieure de l'UE en vue d'assurer la sécurité énergétique collective de l'Union.
- ***La deuxième analyse stratégique de la politique énergétique sera assortie d'une proposition de révision de la législation communautaire existante en matière de réserves pétrolières d'urgence,*** afin de créer un cadre simple et intégré assurant une meilleure transparence. Elle devra porter sur les stocks obligatoires, les options de mise en conformité, la coordination des publications, les procédures de rapport et la disponibilité des données. Les capacités de raffinage insuffisante ou inappropriées dans l'UE feront également l'objet d'un contrôle. Les activités de l'observatoire du marché de l'énergie de la Commission seront encore développées afin de disposer des données nécessaires sur le marché et pour fournir des conseils adéquats.
- ***Des mesures fiscales seront examinées pour promouvoir et faciliter le passage à une économie à faible taux d'émission de CO₂.*** La Commission examine des options visant à remanier la directive sur la taxation des produits énergétiques. Ceci devrait contribuer à assurer que les taxes sur les produits énergétiques soient prélevées de la manière la plus efficace et ne faussant pas la concurrence afin d'internaliser les frais extérieurs et de soutenir les objectifs plus larges de la politique énergétique de l'UE. De même, la taxation des véhicules pourrait

contribuer plus efficacement à inciter les consommateurs à choisir des voitures plus économes en énergie.

- ***Les bénéfices exceptionnels des industries d'extraction du pétrole doivent être utilisés pour réaliser des investissements. La taxation de ces bénéfices est une option*** envisagée par quelques États membres. Un certain nombre de pays européens (Norvège, Royaume-Uni) prélèvent des impôts spéciaux sur les revenus des compagnies pétrolières et gazières. Cependant, ces compagnies mettent à profit leurs bénéfices pour explorer de nouvelles ressources, et nombre d'entre elles investissent également dans des technologies sans carbone, qui permettront à l'avenir de réduire la pression sur les prix du pétrole. Il faut trouver des solutions pour encourager les investissements dans les technologies utilisant de l'énergie fossile et non fossile ainsi que dans la recherche et la distribution. Il faut à tout prix éviter que les nouvelles taxes ou d'autres accords n'entraînent à long terme une diminution des investissements en matière d'exploration, d'extraction et de nouvelles technologies.
- ***L'UE va intensifier ses dialogues sur l'énergie avec ses partenaires voisins et en développement***, pour les aider à accroître leurs investissements en matière d'infrastructures énergétiques, en mettant plus particulièrement l'accent sur la promotion de solutions favorisant les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique. Elle attirera également l'attention sur le fait que les subventions des carburants contrecarrent les incitations à promouvoir une plus grande efficacité énergétique.

6.3. Réponses structurelles à plus long terme

- Suite aux décisions prises lors des Conseils européens de printemps en 2007 et en 2008, ***les États membres doivent achever leurs travaux relatifs aux propositions de la Commission de janvier 2008 en ce qui concerne les énergies renouvelables et le changement climatique, en vue d'arriver à un accord politique à ce sujet d'ici la fin de l'année***. Si les objectifs proposés sont assortis du plein effet juridique, les investisseurs disposeront ainsi des garanties nécessaires qui permettront de générer les changements requis dans l'offre énergétique et transformeront le défi actuel que représentent les prix élevés du pétrole en opportunités pour l'UE. C'est pourquoi la Commission invite instamment les États membres et le Parlement européen à concentrer en priorité leurs efforts sur les éléments du paquet exigeant des discussions plus approfondies.
- ***De nouvelles améliorations de l'efficacité énergétique et des ajustements de la demande sont nécessaires***. La hausse des prix des produits énergétiques complète inévitablement les instruments économiques et réglementaires qui encouragent l'efficacité énergétique. Les prix élevés exigent un changement d'attitude: l'énergie est une ressource rare, qui doit être utilisée de manière responsable et plus efficace. L'UE a l'avantage d'être plus efficace dans son utilisation de l'énergie que d'autres parties du monde, mais elle doit faire des progrès plus importants en vue d'atteindre l'objectif de 20 % d'économie d'énergie présenté dans le plan d'action sur l'efficacité énergétique de 2006. La directive «écoconception», actuellement mise en œuvre, établit un cadre pour la fixation

d'exigences en matière d'écoconception applicables aux produits consommateurs d'énergie devant être mis sur le marché de l'Union européenne⁷. Les ménages et l'industrie peuvent clairement tirer profit d'investissements dans des équipements et des comportements permettant d'économiser l'énergie. Ainsi par exemple, l'Energy Saving Trust britannique estime que si chaque maison au Royaume-Uni disposait d'une isolation par murs creux, cela réduirait les émissions de CO₂ d'environ 6 millions de tonnes par an et permettrait d'économiser plus de 700 millions GBP par an. La Commission européenne proposera dans le courant de cette année d'élargir la directive sur la performance énergétique des bâtiments⁸.

- L'évaluation par la Commission des plans nationaux d'action des États membres en matière d'efficacité énergétique⁹ a révélé qu'*il y a un décalage entre l'engagement politique en faveur de l'efficacité énergétique et les propositions en vue de relever les défis*. Les États membres doivent sérieusement envisager d'intensifier leurs campagnes en faveur de l'économie d'énergie, notamment en octroyant des subventions aux propriétaires de maisons et d'immeubles pour apporter les améliorations nécessaires. Des exemples tels que les partenariats pour l'économie d'énergie mis en place par la ville de Berlin pour la rénovation de bâtiments publics et privés montrent comment les économies d'énergie annuelles (26 %) peuvent financer le coût de la rénovation.
- ***Les industries à forte consommation d'énergie doivent améliorer leur efficacité énergétique.*** À moyen et à long terme, les perspectives d'avenir des secteurs grands consommateurs d'énergie dépendront de leur capacité à réduire leur consommation d'énergie ainsi que leurs émissions de CO₂, tant en raison des prix plus élevés de l'énergie que pour atteindre les objectifs de lutte contre le changement climatique. Les mesures qui seront prises en faveur de ces secteurs dans le cadre du système d'échange de quotas d'émission de l'UE devront être conçues dans l'optique de cet objectif à atteindre. Les lignes directrices révisées concernant les aides d'État à la protection de l'environnement¹⁰ publiées par la Commission en janvier 2008 fournissent aux États membres la possibilité de soutenir des investissements en matière d'efficacité énergétique, d'énergies renouvelables, de certains types de biocarburants et d'écologisation des processus de production. Les prix élevés de l'énergie renforcent la rentabilité de ces investissements.
- ***Des changements structurels et technologiques sont nécessaires dans le secteur des transports pour améliorer son efficacité énergétique. Les frais externes du transport de marchandises et de voyageurs doivent être internalisés.*** La Commission proposera une révision de la directive «Eurovignette» pour permettre aux États membres de choisir cette internalisation pour les poids lourds. La lutte contre la hausse des prix du pétrole exige également un passage à des modes de transport plus économes en énergie. Certains d'entre eux, comme le transport maritime, ferroviaire, par autobus ou autocar, sont plus efficaces car ils permettent de réaliser des économies d'échelle en assurant un transport collectif. Par ailleurs, la Commission met en œuvre sa nouvelle stratégie de réduction des émissions de

⁷ Directive 2005/32/CE.

⁸ Directive 2002/91.

⁹ COM (2008)11.

¹⁰ 2008/C 82/01, Journal officiel C 82 du 1.4.2008.

CO₂ et d'amélioration de l'efficacité énergétique des véhicules¹¹. Dans ce cadre, la Commission a récemment présenté une proposition législative visant à limiter à 130 g de CO₂/km, d'ici à 2012¹², le niveau moyen des émissions du parc de voitures neuves et a proposé une législation pour diminuer les émissions de CO₂ des véhicules résultant des pneumatiques¹³.

- **La restructuration du secteur de la pêche s'accompagnera de mesures spécifiques.** La restructuration nécessaire de ce secteur doit être gérée de manière à atténuer ses répercussions économiques et sociales. Le Fonds européen pour la pêche peut fournir le cadre et les fonds nécessaires pour soutenir le processus d'adaptation, sur la base de plans de restructuration et de sortie prévoyant une réduction de la flotte, la modernisation et la rentabilité énergétique, ainsi que des mesures sociales ou de reconversion. D'autres mesures visant à soutenir l'adaptation du secteur sont également à l'étude. Ces interventions ne devraient pas être liées directement aux prix des carburants afin d'éviter toute distorsion de la concurrence.
- **La Commission étudie actuellement l'impact éventuel de certains instruments tels que les incitations fiscales directes, les subventions directes ou la réduction des taux de TVA pour encourager les économies d'énergie dans les ménages.** La Commission fera rapport sur les résultats en automne. Certains États membres ont déjà introduit des mesures pour encourager les ménages à acheter des appareils à haut rendement énergétique, comme par exemple des subventions directes ou la possibilité de déduire fiscalement les dépenses en matière d'économies d'énergie.
- **Les prix élevés du pétrole, du charbon et du gaz exigent une plus grande diversification de l'approvisionnement énergétique de l'UE.** Ils réduisent également les différences de prix entre les énergies renouvelables et les combustibles fossiles. Les prix du marché des biocarburants, produits de substitution proches de l'essence et du diesel, suivront probablement de près les évolutions des prix de l'essence et du diesel. Cela signifie que le recours accru aux biocarburants durables ne réduira pas l'impact de la hausse des prix du pétrole sur les consommateurs d'énergie, mais améliorera la sécurité de l'approvisionnement grâce à la diversification des sources, ce qui contribuera à atténuer les effets d'une éventuelle future contraction de l'offre de pétrole, à conditions qu'une part plus importante d'énergies renouvelables puisse être utilisée dans les mélanges de combustibles. Alors qu'il revient à chaque État membre de décider de recourir ou non à l'énergie nucléaire, les États membres devraient également réexaminer le rôle qu'ils souhaitent faire jouer à l'énergie nucléaire dans leur paysage énergétique.

7. CONCLUSIONS

La hausse des prix du pétrole devrait inciter l'UE à mettre en œuvre ses politiques intégrées dans le domaine de l'énergie et du changement climatique. En dépit des difficultés immédiates que connaissent certaines couches de la population de l'UE face à la hausse des factures

¹¹ COM (2007)19.

¹² COM (2007)856.

¹³ COM (2008)316.

d'énergie, les seules solutions consisteront à modifier la demande d'énergie et à encourager l'efficacité énergétique dans tous les secteurs de l'économie. Les mesures palliatives à court terme que pourront prendre les États membres devront être bien ciblées et ne pas fausser la concurrence sur le marché intérieur.

Dans ce contexte, la Commission recommande au Conseil européen:

- de confirmer sa volonté d'adopter des mesures juridiquement contraignantes afin de mettre en œuvre les objectifs fixés pour 2020 en matière d'énergies renouvelables, de biocarburants et de réduction des gaz à effet de serre et qui sont essentielles à un accroissement sensible de l'efficacité énergétique et de la diversification de l'approvisionnement en énergie de l'UE;
- d'accélérer la recherche d'une efficacité énergétique accrue dans les entreprises et chez les ménages pour réaliser plus rapidement des économies plus importantes, conformément aux objectifs retenus;
- de noter que la Commission rendra compte du fonctionnement des marchés pétroliers dans l'analyse stratégique qu'elle doit présenter prochainement sur la sécurité d'approvisionnement et la politique extérieure en matière énergétique. Outre une proposition qu'elle fera en vue d'améliorer la transparence des réserves stratégiques de pétrole, la Commission dressera également un rapport sur la faisabilité d'une plus grande transparence concernant les stocks commerciaux de pétrole;
- de noter que la Commission étudie les possibilités de remaniement de la directive sur la taxation des produits énergétiques et proposera sous peu de modifier la directive «Eurovignette», dans le cadre plus large du soutien en faveur d'une efficacité énergétique accrue;
- de noter que la Commission compte présenter un rapport sur le recours possible à des incitations fiscales, y compris à un abaissement des taux de TVA, afin d'encourager les économies d'énergie;
- d'appuyer l'organisation d'un sommet mondial sur les marchés pétroliers réunissant les principaux pays producteurs et consommateurs, et de renforcer les dialogues bilatéraux et régionaux existants afin d'améliorer l'accès aux marchés et leur transparence;
- d'accepter que les États membres puissent, s'il y a lieu, apporter un soutien ciblé aux ménages vulnérables;
- d'accepter que les États membres puissent fournir un soutien financier ciblé aux éléments les plus touchés, à condition que cette aide soit consacrée au redéploiement industriel, à des mesures en faveur de nouvelles formations ou de la restructuration. En outre, toutes les mesures prises pour atténuer l'effet immédiat des prix élevés du pétrole doivent être proportionnées et doivent accélérer le passage à terme à une économie à faible taux d'émission de CO₂;
- de convenir de la nécessité de restructurer le secteur de la pêche tout en veillant aux répercussions économiques et sociales. La Commission présentera sous peu

des propositions relatives à des mesures urgentes permettant d'assurer la survie des segments les plus vulnérables de la flotte européenne;

- d'accepter d'aider les pays en développement importateurs nets de pétrole à atténuer l'impact à court terme des prix élevés du pétrole, à améliorer leur efficacité énergétique et à mettre au point des solutions de remplacement des combustibles fossiles, dans le cadre des programmes généraux de développement et d'aide de l'UE et des États membres.