

L'ABSENCE DU VOLET ENERGETIQUE DANS LE PROJET D'UNION POUR LA MEDITERRANEE : UN OBSTACLE A L'INTEGRATION

Julien BADDOUR^{*}, Naziha FAKHRI^{}, Jean-Marc RIZZO^{***}**

Résumé – En juillet 2008, était officiellement lancée à Paris l'Union Pour la Méditerranée (UPM), nième tentative de relance de la coopération euro-méditerranéenne. La question qui se pose est celle des chances de réussite de ce projet. Nous défendons ici l'idée que celles-ci sont minces, notamment parce qu'en se calquant très largement sur le partenariat de Barcelone il en conserve les principales faiblesses. Après une analyse des raisons de l'échec des précédentes tentatives de coopération, nous montrons pourquoi la non prise en compte dans le régime de libre échange proposé d'un certain nombre de produits, et en premier lieu les produits énergétiques, pour lesquels les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée ont un clair avantage comparatif, rend très hypothétique la réduction de l'écart de développement entre le nord et le sud de la Méditerranée et risque à terme de condamner l'UPM.

Mots-clés : L'union pour la Méditerranée (UPM), pétrole et gaz, échanges énergétiques, libre échange, Pays du sud et de l'est de la Méditerranée (PSEM), coopération et développement économique.

Classification JEL : Q41, Q47, Q31, Q32, Q38, F15, F11.

^{*} CERESUR, Université de la Réunion

^{**} CEFI, Université de la Méditerranée

^{***} CERESUR, Université de la Réunion

I. INTRODUCTION

Pendant des millénaires, le bassin méditerranéen fut le centre du monde religieux, économique et commercial. Berceau des religions monothéistes, il a donné naissance à trois grandes civilisations (la romanité, l'islam et le monde orthodoxe) et il a été le lieu où se sont développés et où ont prospéré des échanges commerciaux qui ont ensuite dépassé ses deux rives pour s'étendre aux régions plus lointaines. Pourtant, aujourd'hui, il constitue un lieu où se cristallisent des problèmes économiques, culturels et commerciaux et où règne parfois une grande incompréhension entre les peuples qui le composent. Face à cela, pas moins d'une dizaine de projets ont émergé depuis les années 60, pour tenter de faire de lui une zone de paix, de stabilité et de prospérité partagées. La dernière en date est celle de l'UPM (L'Union pour la Méditerranée) de Nicolas Sarkozy, formellement lancée en juillet 2008 à Paris.

On peut s'interroger sur les raisons qui poussent l'Europe à inlassablement relancer ce processus. A la réflexion, il semble qu'au travers de ces initiatives elle cherche à atteindre un double objectif : atténuer la pression migratoire par un développement économique réel et durable des Pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée (PSEM) et créer de la demande solvable pour dynamiser les économies des pays européens. Cela étant, la capacité de l'UPM à atteindre ces objectifs pose réellement question.

Car il y a tout lieu d'être dubitatif. D'abord, parce que malgré des résultats bien peu satisfaisants, le partenariat de Barcelone a été très largement reconduit, sans réel traitement des erreurs qui l'ont amené à l'échec. Ensuite, parce que l'UPM a été conçue, comme les autres tentatives de rapprochement, prioritairement en fonction des intérêts et des aspirations des européens. Le cas de l'énergie est à cet égard très instructif. De toute évidence, celle-ci peut et doit jouer un rôle déterminant dans l'intégration régionale du bassin méditerranéen et par extension avec le Moyen-Orient. Elle constitue en pratique l'unique domaine dans lequel la complémentarité entre le Nord et le Sud est quasi-parfaite et donc dans lequel l'échange peut être mutuellement bénéfique. Les pays d'Afrique du Nord et du Moyen-Orient (PANMO) détiennent tout à la fois les réserves énergétiques, pétrolières en particulier, les plus abondantes et les plus compétitives au monde et une capacité d'exportation remarquable. L'Union Européenne (UE), à l'inverse, constitue l'une des zones les moins bien pourvues en ressources énergétiques alors qu'elle en est l'une des plus grandes consommatrices. Or, l'énergie n'est même pas mentionnée dans le projet de libre échange. Pis, elle fait encore aujourd'hui l'objet de prélèvements fiscaux très lourds de la part des pays membres de l'UE. Une situation asymétrique qui résulte clairement de la tendance chronique de l'Europe à « oublier » les principes d'égalité et d'avantages comparatifs dans l'échange. Mais l'énergie n'est pas seule en cause : les produits agricoles sont également exclus du projet de libre-échange alors même que la plupart des PSEM les exportent largement vers l'Europe.

Ce papier a donc pour objectif d'expliquer, à partir de l'exemple symptomatique de l'énergie, dans quelle mesure la non prise en compte de secteurs clés pour les PSEM dans le projet de libre échange de l'UPM le rend moins attrayant pour ces pays. Dans un premier temps, dans un souci de contextualisation, nous faisons une analyse des principales initiatives, passées et présentes, de l'Union européenne, de leurs incohérences économiques et de leur absence de résultats. Dans un deuxième temps, nous étudions les caractéristiques énergétiques actuelles et futures des deux rives du bassin méditerranéen et leur complémentarité. Enfin, dans un troisième temps, nous montrons les limites de la politique européenne de taxation énergétique et notamment en quoi elle conduit à l'appauvrissement des pays exportateurs d'énergie.

II. LE DEVELOPPEMENT D'UNE COOPERATION EURO-MEDITERRANEENNE : VELLEITES OU REELLE VOLONTE ?

Les échanges commerciaux entre les deux rives de la Méditerranée sont aussi vieux que le monde. Depuis des millénaires, ils n'ont cessé de se développer, expliquant la prospérité et l'expansion de certaines civilisations anciennes (Romains, Phéniciens, Grecs...). Ces dernières décennies les projets de partenariat, à l'initiative de l'Europe essentiellement, se sont multipliés, avec comme objectif clairement affirmé de faire du bassin méditerranéen un espace de développement, d'échange et de prospérité. Mais entre les annonces et leur faisabilité ou leur réalisation concrète, il demeure un fossé, parfois béant.

1. Les tentatives d'association et de coopération des années 1960-1990

Peu après sa naissance, la Communauté Européenne cherche à conclure des accords commerciaux avec les pays de la rive sud de la Méditerranée. Ainsi, dès la fin des années 60 les premiers accords d'association et de coopération voient le jour. Ces accords s'articulent autour de deux volets essentiels : une aide financière européenne multilatérale et un régime commercial préférentiel pour les exportations des produits industriels des PSEM vers l'Europe (à l'exception du textile). Un peu plus tard, au sommet européen de décembre 1973, est lancé, sous l'impulsion de la France, le dialogue euro-arabe. Il doit être surtout, dans l'esprit des européens, un forum pour discuter de questions économiques, et dans celui de la ligue des Etats arabes, un cadre de débats politiques. Il s'agit en tout cas de revoir en profondeur la nature même des relations euro-arabes en les refondant sur la base de l'égalité et du respect des intérêts de chacun. Par la suite, à la fin des années 80, voit le jour le plan *Matutes*. Celui-ci vise à promouvoir les coopérations régionales par l'adoption de projets d'intérêts communs à plusieurs Etats dans des secteurs différents et à soutenir les programmes d'ajustement structurel entrepris sous les instances du FMI.

Le bilan de ces premières initiatives se révèle mitigé, tant sur le plan économique que sur le plan culturel. Sur le plan économique, il s'avère que les investissements privés européens n'ont pas privilégié les riverains sud et est de la Méditerranée, que les barrières à l'échange sont restées élevées et que la coopération financière a été somme toute limitée. Sur le plan culturel, les 25 années de coopération n'ont pas permis d'améliorer la connaissance mutuelle et d'endiguer les ressentiments. La méfiance l'a souvent emporté sur le dialogue. Il apparaît donc alors nécessaire d'explorer de nouvelles voies, de songer à une nouvelle forme de partenariat. C'est ce constat qui va être à l'origine du processus de Barcelone.

2. Le processus de Barcelone des années 90

Face aux échecs des initiatives précédentes, l'Union Européenne, sous l'impulsion de l'Espagne et de la France, lance en 1995 un partenariat avec les pays riverains de la Méditerranée : le processus de Barcelone. Celui-ci regroupe alors les 15 Etats membres de l'UE et des pays de la région méditerranéenne : le Maroc, l'Algérie, la Tunisie, l'Egypte, Israël, la Jordanie, le Liban, la Syrie, l'Autorité palestinienne et la Turquie, auxquels s'ajoutent l'Albanie et la Mauritanie en tant qu'invités spéciaux. En 1999, les rejoint la Libye, avec un statut de membre observateur. En 2004, puis en 2007, l'UE y associe les nouveaux Etats membres, qui comprennent entre autres deux pays méditerranéens : Chypre et Malte.

Rédigé à partir du projet avancé par la commission européenne, le processus de Barcelone met en œuvre une approche générale divisée en trois volets principaux :

- un renforcement du dialogue politique et de sécurité ;
- un partenariat économique et financier ;
- la mise en oeuvre d'un partenariat culturel et social.

Dans ces trois domaines, deux types d'actions sont mis en oeuvre :

- des actions multilatérales, avec les programmes thématiques (les programmes Euro-Med) qui structurent la coopération régionale ;
- des actions bilatérales, réalisées au titre des accords d'association entre l'Europe et chacun des pays concernés, pris individuellement, du Sud et de l'Est de la Méditerranée.

Le volet économique, qui prédomine clairement, est censé permettre la réalisation de trois objectifs de long terme (J. Baddour, J.M. Rizzo, 2003) :

- la mise en place, à l'horizon 2010, d'une zone de libre échange, limitée au départ aux produits industriels, et la libéralisation progressive des produits agricoles et des services ;
- la libéralisation en profondeur des économies des PSEM au moyen de réformes économiques et sociales (conditionnant d'ailleurs le soutien financier et technique de l'Europe) ;
- la promotion de la coopération et de l'intégration régionales.

Plaidant pour un espace commun respectueux des droits de l'Homme (volet politique), un partenariat favorisant le dialogue et la compréhension mutuelle (volet culturel) et un développement partagé au travers notamment de la mise en place de la zone de libre échange (volet économique), le processus de Barcelone s'était donné un objectif très ambitieux : d'une part, faire de la Méditerranée une zone stable et prospère et, d'autre part, de concilier le besoin de sécurité de l'Europe et les besoins de développement des PSEM. Quel bilan peut-on en tirer treize ans après son lancement ?

Des avancées

Les réalisations de ce processus ont fait l'objet d'un sommet, qui s'est tenu à Barcelone en 2005 à l'occasion du 10^e anniversaire du partenariat. Un certain nombre d'avancées y ont été mises en exergue :

- le fait que des accords d'association aient été signés entre l'UE et la plupart des riverains sud et est de la Méditerranée (à l'exception de la Syrie) ;
- des progrès importants dans le domaine financier (par l'intermédiaire notamment du programme MEDA[†]) ;
- la réunion de l'assemblée parlementaire euro-méditerranéenne au Caire ;
- la création de la fondation *Anna Lindh* pour le dialogue des cultures et la plateforme de la société civile.

De nombreuses limites

Entravé par de multiples obstacles bureaucratiques et par la lenteur de ratification des accords d'association, le processus de Barcelone a montré des limites évidentes. Un certain nombre de spécialistes, en général issus du Sud, portent un jugement plutôt sévère et considèrent que le bilan est négatif, au mieux très insuffisant.

[†] Grâce à ce programme, l'UE a apporté une aide financière et technique (estimée à 9 milliards d'euros sur la période 1995-2006) à ses partenaires méditerranéens pour favoriser les projets de développement économique et social.

- Des limites sur le plan politique et culturel

Les échecs dans ce domaine sont patents, comme en témoignent la reprise du conflit israélo-palestinien, le problème du Sahara Occidental ou les attentats à Madrid, à Londres, en Egypte, en Algérie et au Maroc. Les événements de Ceuta et Melilla, mais aussi les centaines de milliers d'immigrants qui débarquent régulièrement sur les plages du sud de l'Europe, attestent de l'impasse dans laquelle ont conduit les politiques promues par le partenariat de Barcelone en matière d'immigration. Des phénomènes migratoires qui mettent clairement en exergue les écarts de développement entre le Sud et le Nord de la Méditerranée.

- Des limites sur le plan économique et commercial

Force est de constater que la région méditerranéenne est encore aujourd'hui caractérisée par une asymétrie des réalités économiques. La convergence économique entre les rives nord et sud promue par le partenariat de Barcelone, via le développement du commerce et l'établissement d'une zone de libre échange, est loin d'être réalisée. Les écarts de niveau de vie se sont aggravés, le chômage a augmenté, les flux migratoires se sont amplifiés. C'est l'avis du moins de deux responsables politiques appartenant pourtant à deux des pays qui ont le plus profité du financement de l'accord. Selon M. Zenaidi (2005), ministre tunisien du Commerce et de l'Artisanat, « *l'écart des niveaux de développement entre les deux rives augmente, le déficit commercial est chronique et les échanges sont insuffisants : seuls 6 à 8 % des échanges de l'Europe s'effectuent avec les pays du sud de la Méditerranée* ». Ce constat est confirmé par un rapport de l'Assemblée Nationale française (2007). Selon ce rapport, entre 1990 et 2006, les écarts du PIB en termes réels entre l'Europe et les rives sud et est de la Méditerranée se sont, en moyenne, accrus tendanciellement. Le PIB par habitant de la zone sud est aujourd'hui douze fois inférieur à celui des membres de l'Union européenne.

Pour H. Abouyoub (2005), ancien ministre du Commerce marocain et spécialiste des relations euro-marocaines, le décalage entre les objectifs et les moyens mis en œuvre est flagrant. Il souligne aussi que l'Europe a mis en branle tout un dispositif pour faire progresser les niveaux de convergence des nouveaux pays membres de l'Est (la Pologne, par exemple, a reçu à elle seule en 2004 plus d'investissements directs européens que l'ensemble des pays de la Méditerranée) mais montre moins d'empressement envers ses voisins du Sud, négligeant notamment leurs demandes d'inclusion des produits agricoles dans les négociations sur la zone du libre échange. C'est aussi le point de vue de l'Agence française de développement, qui relève que, contrairement aux pays d'Europe de l'Est dans les années 90, les Etats du pourtour méditerranéen n'ont jamais eu une perspective d'adhésion à un ensemble régional les incitant à accomplir de douloureuses réformes structurelles[‡].

- Des investissements directs européens insignifiants

Le processus de Barcelone n'a pas provoqué, comme attendu, une arrivée massive d'Investissements Directs à l'Etranger dans les PSEM. Selon P. Beckouche (2007), la grande difficulté du processus de Barcelone réside dans l'absence d'un système productif transméditerranéen. C'est dans ce domaine que le régionalisme Nord-Sud de l'Europe serait le plus en retard. En comparant l'intégration productive au sein de trois grandes régions Nord-Sud, il constate que les pays intermédiaires et en développement des périphéries des Etats-Unis et du Japon représentent près du cinquième des destinations de leur IDE. Or, les pays du

[‡] Cité par le rapport d'information de l'assemblée nationale (2007).

sud méditerranéen n'attirent qu'environ 2% des IDE européens. Autrement dit, les pays européens n'investissent pratiquement pas dans les pays en développement de leur région. Cela étant, précise P. Beckouche, la faute incombe aussi aux PSEM car les relations Sud-Sud restent faibles, les réformes économiques et politiques avancent lentement, la transparence des marchés y est insuffisante et les instruments bancaires et financiers trop rares.

- Une libéralisation aux effets catastrophiques pour les économies des PSEM

La libéralisation suscitée par les accords d'association et le projet du libre échange devait en principe déboucher concrètement sur trois changements : le développement du secteur privé et le démantèlement du secteur public, la réforme de l'Etat et des administrations publiques et la mise en place d'un cadre réglementaire favorable aux investissements étrangers. De telles mesures rappellent d'ailleurs un peu celles qui furent longtemps recommandées dans les politiques d'ajustement structurels du FMI et de la Banque mondiale et qui ont parfois produit des effets désastreux dans les pays en développement qui les ont appliquées.

On estime que la suppression des barrières douanières dans certains PSEM a provoqué un manque à gagner fiscal s'échelonnant entre 5% pour l'Egypte et 30 % pour le Liban. Pour le combler, les gouvernements ont dû instaurer un système de TVA qui a entraîné une forte augmentation des prix, préjudiciable en premier lieu aux populations les plus démunies.

B. Hervieu[§], secrétaire général du Centre international d'Etudes Agroalimentaires, avance que « *au lieu de réduire le déficit entre pays du sud et pays du nord, l'ancien processus de Barcelone a eu des effets catastrophiques. L'Europe espérait que l'émergence de classes moyennes allait enrichir et favoriser le développement de l'économie locale. C'est en fait l'importation de produits manufacturés venant du Nord qui a primé. Du coup, les supermarchés ont fleuri dans les plus grandes villes du Maghreb, détruisant les investissements à long terme de type céréalier au profit des minuscules entreprises de fruits et d'agrumes, peu profitables car facilement délocalisables* ».

3. L'Union pour la Méditerranée

3.1. Genèse et caractéristiques de l'UPM

Prenant acte de l'échec du processus de Barcelone, le candidat Nicolas Sarkozy fait part en 2007 de sa volonté de bâtir une nouvelle union entre tous les pays riverains de la Méditerranée. Dans ses discours, il déclare que « *Barcelone, c'est bien parce que c'est le Nord qui aide le Sud, mais Barcelone, je suis désolé de le dire, ce n'est pas le partenariat entre les peuples, Barcelone, c'est une erreur parce que c'est la poursuite du dialogue Nord-Sud tel qu'il s'est instauré après la décolonisation* »^{**}. Les spécialistes ne le démentent alors pas et confirment à leur tour la nécessité de relancer le processus de Barcelone. Sur ce point, B. Khader (2008) écrit : « *la nécessité de cette nouvelle union s'appuie sur le constat d'un échec : celui du processus de Barcelone (ou processus Euromed), dénoncé pour son unilatéralisme, le bureaucratisme de ses procédures d'aide financières, le protectionnisme agricole institué au profit des européens ou encore la faiblesse persistante des investissements directs européens dans les pays du sud de la Méditerranée. S'appuyant sur des pratiques anciennes et des politiques désuètes (notamment en matière commerciale), la déclaration de Barcelone s'est révélée incapable de devenir la force motrice capable de tirer les wagons Méditerranée, à l'instar du Japon en Asie du Sud-est* ».

[§] Source : L'Union pour la Méditerranée, la fausse bonne idée ?, <http://www/rfi.fr/articles>.

^{**} Source : extraits des discours de Nicolas Sarkozy lorsqu'il était candidat à l'élection présidentielle.

Imprécis dans sa forme et dans son contenu, le projet de N. Sarkozy a suscité beaucoup de réactions mitigées parmi les partenaires européens et méditerranéens de la France. Très rapidement, de nombreuses critiques ont été soulevées (J.F. Jamet, 2008). Au-delà de l'imprécision du contenu et des moyens de financement, les partenaires européens de la France, notamment l'Allemagne, se sont inquiétés de l'articulation de l'Union méditerranéenne avec les politiques européennes existantes et ont voulu être associés au projet à parité avec les Etats membres riverains de la Méditerranée. Par ailleurs, plusieurs Etats européens ont soupçonné la France de vouloir promouvoir ses propres intérêts en Méditerranée tout en utilisant les fonds d'aides communautaires pour financer le projet. Enfin, la Turquie a immédiatement fait savoir qu'elle était opposée à la proposition française, craignant qu'elle ne soit conçue comme un moyen de lui offrir une alternative à l'adhésion à l'Union européenne.

Face à ces réticences, la France a modifié sa proposition : l'Union méditerranéenne est devenue « l'Union pour la Méditerranée »^{††}. Conçue désormais comme « un projet de l'Union européenne avec les pays du sud de la Méditerranée », elle est destinée à prolonger le processus de Barcelone en lui donnant une nouvelle impulsion. Même si du projet français initial il subsiste quelques éléments clés - le secrétariat permanent, la présidence bicéphale et la volonté de mettre en œuvre des projets concrets - force est de reconnaître que la continuité avec le partenariat euro-méditerranéen existant l'emporte. Cette union doit en principe prendre son essor sur six projets^{‡‡} : la dépollution de la mer méditerranée, l'énergie solaire, les autoroutes maritimes et terrestres, une protection civile pour répondre aux catastrophes naturelles, une université euro-méditerranéenne et une initiative méditerranéenne de développement des affaires.

Comme le souligne B. Khader (2008), la réinsertion de l'idée française dans le cadre communautaire a, certes, rassuré les partenaires européens de la France, mais elle ne garantit en rien un décollage rapide de l'Union pour la Méditerranée. De fait, beaucoup d'incertitudes demeurent s'agissant des objectifs, de la structure, des financements, des participants, voire de sa réelle valeur ajoutée.

3.2. Pourquoi le projet de l'UPM est voué à l'échec

Au-delà des critiques qui viennent d'être évoquées et qui réduisent sensiblement les chances de succès du projet, nous estimons que dans sa forme actuelle l'Union pour la Méditerranée n'apporte, malgré quelques habillages d'apparence, rien de véritablement nouveau sur le fond par rapport au partenariat de Barcelone. Considérés comme des éléments novateurs, les six nouveaux projets de l'Union traduisent bien plus les préoccupations des responsables politiques des pays européens que celles des PSEM et il est probable qu'ils ne fassent pas adhérer les populations des rives sud et est de la Méditerranée davantage à l'UPM qu'au processus de Barcelone.

Si les artisans du projet de N. Sarkozy s'étaient davantage intéressés aux causes qui ont conduit le projet de Barcelone à l'échec, ils auraient perçu que l'un de ses volets essentiels, à savoir le régime de libre échange, souffre d'une incohérence flagrante. Sur ce point A. Toviassoulou soulignait dès 1996 que ce régime est une sorte de *Free Trade Area-minus* (une zone de libre échange incomplète) dans la mesure où les services, l'agriculture, ainsi que tous les produits sensibles pour lesquels les pays du Sud auraient un avantage comparatif, sont oubliés. Or, en

^{††} Fondée le 13 Juillet 2008 à Paris, l'UPM rassemble 43 membres dont les 27 de l'Union européenne.

^{‡‡} *Le Monde*, Paris, 14 Juillet 2008.

excluant la plupart des secteurs productifs du Sud qui pourraient entrer en concurrence avec ceux du Nord, la zone de libre échange risque de provoquer un minimum de création de commerce au Nord. Dans le même temps, dans la mesure où les pays du Sud ont très peu de secteurs industriels en commun avec le Nord, il existe peu d'espoir de création de commerce au Sud. L'auteur concluait en soulignant l'incohérence de l'Union européenne qui, d'un côté, prêche la bonne parole du libre échange à ses partenaires de la rive sud de la Méditerranée, mais de l'autre refuse d'en appliquer le principe à elle-même, notamment en matière d'agriculture. Dans le même ordre d'idées, B. Khader (2008) se demande comment l'on peut utiliser le terme de « partenariat » alors même que l'effort d'adaptation dans le contexte d'un régime de libre échange n'est pas le même et que le partenaire le plus prospère refuse de se plier à la règle.

En d'autres termes, en se limitant à la libre circulation des produits manufacturés entre les deux rives de la Méditerranée, domaine dans lequel la domination européenne est totale, et en refusant l'inclusion des produits agricoles, de la pêche, et des produits énergétiques, domaines dans lesquels la plupart des PSEM possèdent des avantages comparatifs certains et une tradition exportatrice fortement ancrée, le projet d'UPM conserve une incohérence fondamentale de Barcelone, qui rend très hypothétique la diminution des écarts de développement entre le Nord et le Sud et de ce fait risque fort de le condamner à son tour.

Tableau 1. Part des produits agricoles et énergétiques dans le total des exportations en 2007

	Agriculture	Produits pétroliers et miniers
Algérie	0.2	98.9
Egypte	9.4	54.6
Jordanie	13.4	6.5
Liban	10	5.3
Libye	0.1	97.9
Maroc	19.1	14.9
Syrie	19.5	41.5
Tunisie	10.1	17.7

Source : OMC, 2008.

En particulier, en ignorant complètement le volet énergétique, vital pour des pays comme l'Algérie, la Libye, l'Egypte ou la Syrie, (cf. le tableau ci-dessus), il exclut un élément majeur. Car, s'il existe un domaine où les deux parties peuvent jouer d'égal à égal, c'est bien celui de l'énergie. Hubert Védrine et le Cercle des Economistes soulignent d'ailleurs que l'énergie est un domaine d'une importance stratégique pour l'intégration économique régionale du partenariat euro-méditerranéen. Et cela est d'autant plus vrai que, comme nous allons le démontrer à présent, l'avenir énergétique de l'Union Européenne se joue essentiellement au sud.

III. L'AVENIR ENERGETIQUE DE L'EUROPE SE JOUE AU SUD ET A L'EST DE LA MEDITERRANEE

1. La situation des hydrocarbures en Europe : un déséquilibre profond entre la production et la consommation

Du point de vue énergétique, la situation de l'Europe souffre d'un déséquilibre profond entre l'offre et la demande. En effet, les pays européens, à l'exception de la Norvège et du Royaume-Uni, sont très mal pourvus en hydrocarbures. En particulier, la part des réserves pétrolières européennes dans les réserves mondiales ne dépasse pas les 1.1% en 2007. Pire encore, compte tenu du rythme actuel d'extraction, celles-ci sont appelées à disparaître assez

rapidement. Par ailleurs, et contrairement à ce qui s'est passé dans les autres régions, les perspectives de nouvelles découvertes sont réellement minimales (y compris en Norvège et au Royaume-Uni). De fait, au total, entre 1979 et 2007 les réserves pétrolières de l'Europe sont passées de 26.6 à 14.2 milliards de barils. La situation du gaz naturel n'est guère meilleure puisque les réserves de la zone n'ont connu qu'une légère augmentation : de 4.13 trillions de mètres cubes en 1979, elles sont passées à 6.14 en 2007.

Tableau 2. La situation pétrolière de l'Europe en 2007

Réserves pétrolières (en milliards de barils) : 14.2 (soit 1.1 des réserves mondiales).
Production pétrolière (en milliers de barils/j) : 4 731
Consommation pétrolière (en milliers de barils/j) : 18 684
Importations totales (en milliers de barils/j) : 13 953
Taux de dépendance : 74.6%
Principales sources des importations
Moyen-Orient : 2957 mb/j (21.4%)
Afrique du Nord : 1 957 mb/j (14%)
Russie : 6726 mb/j (48.2%)

Source: BP (2008).

La situation énergétique de l'Union Européenne serait moins alarmante si sa consommation par tête n'était pas parmi les plus élevées au monde. Or, globalement, avec 18.6 millions de b/j (soit près de 22% de la consommation totale), elle occupe le deuxième rang mondial après les Etats-Unis. C'est également le cas pour le gaz naturel (17.1% de la consommation mondiale).

Tableau 3. La situation gazière de l'Europe en 2007

Réserves de gaz naturel : 6.14 trillions de mètres cubes, soit 3.4% des réserves mondiales
Production de gaz naturel (en billions de mètres cubes/j) : 285.8
Consommation de gaz naturel (billions de mètres cubes/j) : 502.9
Taux de couverture de la consommation de l'UE par la production domestique : 57%
Principales sources des importations
Importations de gaz en pipeline (375.71 billions de mètres cubes/j)
- Russie : 147.53 soit 39.2%
- Norvège : 86.05 soit 22.9%
- Hollande : 50.06 soit 13.3%
- Afrique du Nord : 45.76 soit 12%
Importations de gaz liquéfié (53.34 billions de mètres cubes/j)
- Qatar : 7.47 soit 14%
- Algérie : 20.54 soit 38.5%
- Egypte : 5.8 soit 10.8%

Source : BP (2008).

L'offre limitée de la zone Europe en hydrocarbures (productions pétrolière et gazière représentant respectivement 5,8% et 9,7% de la production mondiale en 2007) engendre une situation de demande largement excédentaire.

Ce déséquilibre profond entre l'offre et la demande de ressources en hydrocarbures rend la satisfaction des besoins européens en pétrole et en gaz extrêmement dépendante des importations, notamment en provenance des PSEM, sachant que l'Afrique du Nord est actuellement par ordre de rang son troisième fournisseur de pétrole, après la Russie et le Moyen-Orient, et l'Algérie son premier fournisseur en gaz liquéfié. Une situation générale d'autant moins anodine que le taux de dépendance pétrolière de l'UE est proche de 75%. Evidemment, la dépendance pétrolière ne constitue pas un handicap en soi si l'on trouve sur le marché mondial des quantités suffisantes et bon marché ; la croissance économique du Japon et plus récemment celle de la Corée du Sud, se sont faites avec de l'énergie importée. Mais, dans le contexte actuel, avec un marché mondial du pétrole de plus en plus tendu, le problème de la sécurité pétrolière de l'Europe devient plus aigu. Plus grave encore, même si la commission européenne tente de promouvoir une grande variété d'initiatives (le livre vert de 2000) comme le développement des énergies nouvelles et renouvelables, l'Union ne dispose en réalité que d'une marge de manœuvre très limitée pour atteindre une sécurité absolue de ses approvisionnements.

2. Le poids du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord dans l'approvisionnement mondial en hydrocarbures

Dans ce contexte, il est clair que l'UE ne peut se permettre de négliger les sources d'approvisionnement que représentent le Sud et l'Est de la Méditerranée, a fortiori le grand Est dans une optique d'élargissement ultérieur de l'Union pour la Méditerranée au Proche-Orient. Aujourd'hui, si la part de ce Sud-grand Est dans la production mondiale ne reflète pas la taille de ses réserves, ils fournit néanmoins près de 38 % du pétrole brut mondial, jouant par là un rôle fondamental dans l'équilibre des besoins en énergie. La forte augmentation de la consommation mondiale de pétrole à partir de 2004 (due notamment à la Chine et à d'autres pays en développement) et la stabilisation, voire la diminution, de la production non-OPEP rendent inéluctable, à plus ou moins brève échéance, une remontée de la part de cette région dans la production mondiale, comme en attestent les prévisions de l'AIE.

Tableau 4. Les situations pétrolière et gazière du Moyen-Orient et des PSEM (fin 2007)

<p>Réserves pétrolières du M.O. (milliards de barils) : 752.8 (61% des réserves mondiales, pour un ratio R/P= 82.2 ans)</p> <p>dont : Arabie Saoudite 264.2 Irak 115 EAU 97.8 Koweït 101.5755.3</p> <p>Réserves pétrolières des PSEM : 67.6 (5.5% des réserves mondiales)</p> <p>dont : Algérie 12.3 Libye 41.5 Egypte 4.1 Soudan 6.6 Syrie 2.5</p> <p>Consommation totale des pays du M.O. (milliers de b/j) : 6.230 (7.4% de la consommation mondiale)</p> <p>dont : Iran 1.621 Arabie Saoudite 2.145</p> <p>Consommation de quelques pays d'Afrique du Nord</p> <p>Egypte 651 Algérie 270</p> <p>Production pétrolière du M.O. (milliers de b/j) : 25.176</p> <p>dont : Arabie Saoudite 10.413 Irak 2 145 EAU 2 915 Koweït 2 626 Syrie 394</p> <p>Production pétrolière de l'Afrique du Nord (milliers de b/j) : 4558</p> <p>dont : Algérie 2000 Libye 1848 Egypte 710</p> <p>Exportations de pétrole brut du M.O. (milliers de b/j) : 19680 (35.9% des exportations mondiales)</p> <p>Exportation de pétrole brut de l'Afrique du Nord (milliers de b/j) : 3336 (6.1% des exportations mondiales)</p>	<p>Réserves de gaz naturel du M.O. (trillions de mètres cubes) 73.21 (41.3% des réserves mondiales)</p> <p>Réserves de gaz naturel de l'Afrique du Nord : 8.08 (4.5% des réserves mondiales)</p> <p>dont : Algérie 4.52 Egypte 2.06 Libye 1.50</p> <p>Production totale de gaz naturel du M.O. (billions de mètres cubes/j) : 355.6 (12.1% de la production mondiale)</p> <p>Production totale de gaz naturel de l'Afrique du Nord (billions de mètres cubes/j) : 144.7 (4.9% de la production mondiale)</p> <p>dont : Algérie 83 Egypte 46.5 Libye 15.2</p> <p>Consommation totale de gaz naturel du M.O. (billions de mètres cubes/j) : 299.4 (10.2% de la consommation mondiale)</p> <p>Consommation totale de gaz de l'Algérie et de l'Egypte (billions de mètres cubes/j) :</p> <p>Algérie 24.4 Egypte 32</p> <p>Principales destinations des exportations</p> <p><i>Gaz en Pipeline :</i></p> <p>- Exportations de l'Afrique du Nord vers l'Europe : 45.75% des exportations totales de la région (dont 92% pour l'Algérie et 100% pour la Libye)</p>
--	--

Source : BP (2008)

En outre, les pays du Moyen-Orient et de l'Afrique du Nord possèdent de très loin les plus importantes réserves pétrolières mondiales. Non seulement ces réserves sont d'accès facile, mais elles se caractérisent de surcroît par les coûts de production les plus faibles au monde. En 2007, le Moyen-Orient recèle à lui seul plus de 61% des réserves pétrolières mondiales. Ce pourcentage passe à plus de 66% si l'on ajoute celles de l'Afrique du Nord. De la même façon, les réserves de gaz naturel de ces deux zones sont assez conséquentes. Elles représentent près de 46% des réserves mondiales (à titre de comparaison, celles de l'Europe sont estimées à 3.4%). En outre, selon les experts, le potentiel de nouvelles découvertes d'hydrocarbures y reste parmi les plus importants au monde. Cet avantage naturel est d'autant plus significatif que la consommation locale n'est pas, même si elle a augmenté ces dernières années, très importante. La consommation totale de pétrole de ces deux zones ne dépasse pas les 10% de la consommation mondiale, ce qui induit une capacité d'exportation unique au monde par son ampleur : en moyenne, plus de 80% de la production domestique est exportée. Au niveau du gaz naturel, cette configuration est similaire même si les exportations de la zone restent encore modestes par rapport à celles du pétrole (voir tableau ci-dessus).

3. Les enjeux des hydrocarbures en ce début de XXI^{ème} siècle

3.1. Les perspectives du pétrole

Malgré les fortes hausses de prix intervenues lors des chocs de 1973 et de 1979, le pétrole demeure la principale source d'énergie au monde. Selon l'Agence Internationale de l'Energie (AIE), il satisfaisait, en 2006, 35% des besoins énergétiques de la planète alors que le charbon et le gaz n'en assuraient respectivement que 25% et 21%. Bien qu'en baisse depuis 1973, ce taux ne devrait plus guère diminuer d'ici à 2030. D'après l'AIE, il ne descendrait pas en dessous de 33 %, alors que les parts du charbon et du gaz devraient s'établir à respectivement 26% et 23%.

L'AIE prévoit par ailleurs que la demande mondiale de pétrole devrait croître régulièrement jusqu'en 2030, essentiellement sous la pression conjuguée de l'évolution démographique et de la croissance économique des pays émergents, notamment de la Chine et l'Inde. En l'absence d'une découverte technologique majeure ou de celle d'un substitut parfait, sa croissance annuelle moyenne devrait être de l'ordre de 1.7%. A ce rythme, la demande mondiale atteindrait selon l'AIE 106.7 millions de barils/jour en 2020 et 121.3 en 2030 contre 75 aujourd'hui, soit une hausse de près de 60%.

L'offre mondiale de pétrole ne devrait, elle, pas connaître la même évolution. D'après les projections de l'AIE, celle de l'OCDE enregistrerait une croissance annuelle négative de l'ordre de 1.8 % entre 2000 et 2030. Ce chiffre occulte toutefois des écarts importants entre ses différentes zones. Alors que le rythme de baisse serait de l'ordre de 1.1 % pour la zone Amérique du Nord et de 2% pour la zone Pacifique, il atteindrait 3.9% pour la zone Europe. Mais cette diminution ne concernerait pas uniquement les pays de l'OCDE. La Chine et l'Inde enregistreraient également un taux de croissance négatif de leur offre de l'ordre de 1.5 et 1.6 % respectivement.

Par conséquent, compte tenu des ressources limitées des pays non-OPEP et du déclin annoncé de la production dans l'OCDE, on devrait assister à un recours croissant aux ressources pétrolières de l'OPEP et des économies en transition. D'après l'AIE, l'offre non OPEP passerait de 45.3 millions de barils par jour (MB/J) en 2002 à 43.4 MB/J en 2030, alors que celle de l'OPEP passerait de 28.2 à 64.8 MB/J. Evidemment, cela se traduirait par une augmentation du taux de dépendance de l'OCDE en général, et de l'Europe en particulier, par rapport à l'extérieur, notamment par rapport au Sud et au grand Est de la Méditerranée. Ce taux passerait ainsi de 76% en 2002 à 94% en 2030 pour l'Union européenne, et de 36% à 55% pour l'Amérique du Nord (cf. tableau 7).

Tableau 5. Evolution prévue de la demande de pétrole jusqu'en 2030* (millions de barils par jour)

	2002	2010	2020	2030	2002-2030**
OCDE Amérique du Nord	22.6	25.5	28.7	31.0	1.1
dont Etats-Unis et Canada	20.7	23.2	25.8	27.6	1.0
OCDE Europe	14.5	15.3	16.3	16.6	0.5
OCDE Pacifique	8.4	8.9	9.4	9.5	0.5
Total OCDE	45.4	49.7	54.4	57.1	0.8
Economies en transition	4.7	5.5	6.5	7.6	1.8
dont Russie	2.7	3.1	3.6	4.2	1.6
Chine	5.2	7.9	10.6	13.3	3.4
Inde	2.5	3.4	4.5	5.6	2.9
Autres pays d'Asie	3.9	5.1	7.0	8.8	3.0
Non-OCDE	28.6	37.5	48.8	60.4	2.7
Monde	77.0	90.4	106.7	121.3	1.6

*Source: AIE (World Energy Outlook), 2006.

**Taux de croissance annuel moyen.

Tableau 6. Evolution prévue de l'offre de pétrole jusqu'en 2030* (millions de barils par jour)

	2002	2010	2020	2030	2002-2030**
OCDE Amérique du Nord	13.7	14.8	12.6	10	-1.1
dont Etats-Unis	10.1	10.6	8.7	7.2	-1.2
dont Mexique	3.6	4.2	4.0	2.8	-0.9
OCDE Europe	6.6	4.8	3.1	2.2	-3.9
OCDE Pacifique	0.8	0.5	0.5	0.5	-2.0
Total OCDE	21.1	20.1	16.3	12.7	-1.8
Economies en transition	9.5	14.6	15.4	15.9	1.8
dont Russie	7.7	10.4	10.6	10.8	1.2
Pays en développement	14.6	16.6	16.2	14.8	0.0
Chine	3.4	3.3	2.7	2.2	-1.5
Inde	0.8	0.7	0.6	0.5	-1.6
Autres pays d'Asie					
Non-OPEP	45.3	51.3	47.9	43.4	-0.2
OPEP	28.2	33.3	49.8	64.8	3.0
dont Opep Moyen-Orient	19.0	22.5	37.4	51.8	3.6
Opep autres pays	9.2	10.7	12.4	13.0	1.2
World	77.0	90.4	106.7	121.3	1.6

*Source : AIE (World Energy Outlook), 2006.

**Taux de croissance annuel moyen

Tableau 7. Taux de dépendance pétrolière (en %)* (millions de barils par jour)

	2002	2010	2020	2030
Amérique du Nord	36	35	47	55
Europe	54	68	80	86
Pacifique	90	94	94	95
OCDE	63	68	79	85
Chine	34	55	68	74
Autres pays d'Asie	40	54	68	76
Inde	69	80	87	91
Union Européenne	76	85	91	94

Source : AIE (World Energy Outlook), 2006.

* Le taux de dépendance pétrolière est défini comme le rapport des importations nettes sur la consommation domestique

3.2. Les perspectives du gaz naturel

Comme pour le pétrole, l'édition 2006 du World Energy Outlook n'anticipe pas de contraintes majeures liées au niveau des ressources gazières d'ici à 2020. De manière générale, les réserves de gaz sont amplement suffisantes pour satisfaire la demande, bien que celle-ci soit appelée à connaître une croissance soutenue durant la période (2.7% par an en moyenne). De la même façon, le surcroît de demande tiendrait avant tout aux pays en développement avec un peu moins de 5 % de croissance annuelle contre 1.9% dans les pays de l'OCDE, et serait essentiellement dû au secteur électrique.

Au niveau des exportations, il ne devrait pas se produire, là encore, de bouleversement remarquable. Les principales régions exportatrices de gaz en 2020 resteront les économies en transition, l'Afrique et le Moyen-Orient. En principe, trois régions verront leur dépendance gazière augmenter : l'Europe, l'Asie et dans une moindre mesure l'Amérique du Nord (voir tableau ci-dessous).

Tableau 8. Taux de dépendance gazière (en %)

	2002	2010	2030
OCDE			
Amérique du Nord	0	4	18
Europe	36	46	65
Chine	0	15	27
Inde	0	23	40

Source : WEO, 2006.

IV. LES LIMITES DE LA POLITIQUE ENERGETIQUE EUROPEENNE

L'analyse précédente montre que la situation énergétique de l'Union européenne est très préoccupante. Alors que les réserves pétrolières du continent diminuent constamment et s'approchent inexorablement de la limite d'épuisement, la consommation d'hydrocarbures progresse de manière constante. Ce déséquilibre profond entre l'offre et la demande de pétrole explique la forte dépendance énergétique actuelle de l'Union européenne. Selon l'AIE, cette dépendance a, de plus, toute les chances de s'aggraver fortement à l'horizon 2030, ce qui illustre les limites des politiques suivies en la matière par l'Union européenne, et la France en particulier, depuis l'après-guerre.

1. Les caractéristiques de la politique de fiscalité énergétique en Europe

En France, la fiscalité sur les produits pétroliers est composée de deux éléments : les assises et la Taxe sur la Valeur Ajoutée. L'unique assise s'appliquant aux produits pétroliers est la taxe intérieure sur les produits pétroliers (T.I.P.P.). Elle est perçue sur les volumes et non sur le prix de vente du produit. C'est donc un montant fixe en euros /litre perçu sur chaque unité mise à la consommation et fixé par la loi de Finance. Le taux de TVA applicable aux produits pétroliers est de 19.6%. Il s'applique sur le prix de base augmenté des assises (TIPP).

Tableau 9. La part des taxes dans le prix de vente à la pompe entre 2002 et 2007 (en %)

	2002	2004	2006	2007
Euro super (SP 95)	73,6	72,0	64,0	63,6
SP 98	72,4	70,8	62,6	62,4
Gazole	66,0	63,4	55,1	55,3

Source : DGEMP, 2008.

Les recettes fiscales sur les produits pétroliers ont rapporté 17,6 milliards d'euros à l'Etat en 2007, ce qui les place au 4^{ème} rang des rentrées fiscales. Par ailleurs, les pays de l'Union européenne travaillent à un rapprochement de leurs fiscalités pétrolières nationales. En 2003, il a été adopté une directive restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. D'après les données de DGEMP, la France occupe la cinquième place (avec 602,3 euros pour 1000 litres), derrière le Royaume Uni (722,4 /1000 l.), les Pays-Bas (664,9/1000 l.), l'Allemagne (654,5/1000 l.) et la Belgique (622,7/1000 l.). La moyenne européenne est de 546,4/1000 litres.

Bien que l'Europe ait annoncé un projet de libéralisation de ses marchés de l'énergie, les pays européens recourent toujours de façon massive à la fiscalité énergétique, ce qui est intrinsèquement contradictoire avec la philosophie de libéralisation des marchés. Le recours à la TIPP et à la TVA s'explique aisément par le fait que les produits énergétiques présentent des caractéristiques attrayantes du point de vue de l'administration de la taxe : une assiette large, inélastique et sûre, un système peu coûteux et facile à gérer. De surcroît, la taxation des

produits énergétiques permet aux Pouvoirs publics d'atteindre plusieurs objectifs à la fois (J. BADDOUR *et al.*, 1999) :

- assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique ;
- participer à la gestion de la demande ;
- maintenir un prix plancher ou plafond ;
- internaliser les effets externes négatifs liés à la combustion de ces produits ;
- approvisionner les caisses de l'Etat ;
- assurer l'équité sociale.

Outre la diversité des objectifs qu'elle couvre, la fiscalité énergétique se caractérise également par un degré d'acceptabilité sociale important lorsque le niveau du prix du pétrole est faible⁸. En effet, il suffit aux autorités publiques d'utiliser l'argument de la protection de l'environnement (très à la mode) où d'évoquer la question de l'indépendance énergétique nationale pour justifier le recours massif à la taxation des produits pétroliers importés. De fait, en Europe, le taux d'imposition des produits pétroliers dépasse dans certains pays 80% du prix final. En 1998, le prix du brut importé ne représentait qu'environ 12% du prix final à la pompe. La forte hausse du prix du baril depuis 2004 ne semble pas inverser cette tendance. Même à plus de 100 \$ le baril, grâce à la fiscalité énergétique, les recettes réalisées par les gouvernements des pays consommateurs sont bien supérieures à celles des pays producteurs. Les pays consommateurs captent donc la majeure partie du surplus pétrolier, et ce au détriment des pays exportateurs de pétrole.

2. La politique européenne de fiscalité énergétique est un échec

- *Au niveau de l'indépendance énergétique*, malgré les taux d'imposition très élevés frappant les produits pétroliers, l'Europe n'a fait aucun progrès sensible. Certes, il y a eu un progrès au niveau de l'efficacité énergétique (une croissance moins énergivore), mais cela reste très inférieur aux objectifs fixés au départ. S'agissant de la production nationale des ressources de substitution, le résultat demeure limité (l'avenir incertain du programme nucléaire, la part toujours modeste des énergies renouvelables dans le bilan énergétique national...). Dans ces conditions, on peut affirmer que l'instauration des barrières commerciales n'a pas produit les effets escomptés. Plus encore, la situation s'est même détériorée puisque l'Europe est entrée dans une phase inquiétante de dépendance croissante vis-à-vis de l'extérieur mettant de plus en plus en danger la sécurité de ses approvisionnements.

- *Pour ce qui concerne l'environnement*, les résultats sont également mitigés. En raison de la nuisance de la combustion des produits énergétiques, les politiques des prix et de la fiscalité ont connu dans ce domaine un regain d'intérêt spectaculaire ces dernières années. En réduisant les quantités consommées de produits énergétiques et partant la pollution à laquelle donne lieu la consommation de ces produits, il est supposé que la fiscalité énergétique peut contribuer à l'amélioration de la situation de l'environnement. Cependant, dans la mesure où elles sont destinées à atteindre plusieurs objectifs à la fois et où elles ne sont pas fixées en fonction du contenu en carbone du produit, les taxes énergétiques correspondent rarement à la prescription théorique en matière d'internalisation des effets négatifs. La plupart des pays utilisent des taxes indirectes, qui sont moins efficaces en termes de réduction de la pollution

⁸ Cela n'est néanmoins plus le cas depuis la nette inflexion à la hausse du prix du baril ces dernières années. Certaines catégories sociales dont l'activité dépend des hydrocarbures contestent de plus en plus la fiscalité énergétique en France et en Europe (transporteurs, chauffeurs de taxis, pêcheurs et agriculteurs...).

que la taxe pigouvienne⁹. De plus, le coût social de certaines taxes est souvent supérieur au coût des dommages causés par la pollution.

Le projet européen d'écotaxe apparue en 1992 (aujourd'hui de nouveau d'actualité) a conduit les spécialistes à se pencher sur le problème de la fiscalité énergétique en Europe et sur son efficacité en matière d'environnement. Le problème qu'ils ont cherché à résoudre est celui de savoir si les montants des taxes prélevées sur le pétrole sont suffisamment importants pour couvrir les émissions de CO₂. Sur ce point, les experts sont unanimes sur le fait que les taxes pétrolières sont excessives dans un bon nombre de pays européens. Il a même été montré que le remplacement des taxes en vigueur par une taxe conçue uniquement en fonction du contenu du produit en carbone ou une taxe mixte sur le carbone et sur l'énergie, pourrait donner lieu à une modification de la taxation des différents combustibles, ce qui entraînerait une baisse des prélèvements effectués sur le pétrole et une hausse des prélèvements sur le gaz naturel et le charbon (P. Holler et J. Coppel, 1992).

Au résultat précédent, on peut ajouter les éléments complémentaires suivants. Tout d'abord, la structure de la fiscalité énergétique des pays de l'OCDE n'est pas uniforme. En plus des différences qui caractérisent son niveau entre zones (faible aux Etats-Unis, moyen au Japon, et élevé en Europe), celle-ci frappe inégalement les différentes sources d'énergie. Ensuite, dans tous les pays de l'OCDE, les taxes prélevées sur le pétrole sont beaucoup plus lourdes que celles qui frappent le gaz et le charbon. Enfin, ces taxes semblent davantage viser les utilisations domestiques que celles de l'industrie (J. Baddour, 1995). Les distorsions sont encore plus frappantes lorsqu'on analyse le cas du charbon. Produit plus polluant que le pétrole ou le gaz, le charbon est pourtant, dans la plupart des pays européens, soit exonéré de taxes, soit massivement subventionné (Steenblik et Wigley, 1990).

- *Au niveau des effets de la taxe sur le bien être de la population*, les résultats ne sont guère plus probants. Au-delà de son inefficacité en matière de lutte contre la pollution et d'acquisition d'une indépendance énergétique, l'instauration de la fiscalité affecte le bien-être de la population du pays protégé et celui de la population du reste du monde. L'analyse en termes de coûts/bénéfices de cet instrument indique qu'il existe d'autres effets négatifs liés à son instauration. Son impact sur le bien-être de la population dépend de la taille du pays et du degré de protection. Selon l'analyse standard, on admet que dans le cas d'un petit pays les gains associés à une taxe douanière ne couvrent pas les pertes engendrées. Il se dégage globalement une perte nette liée à l'inefficacité des producteurs et au fait que les consommateurs consomment moins et payent un prix plus élevé.

Dans le cas d'un grand pays, l'Europe des 27 par exemple, la demande nationale peut influencer le prix mondial dès lors qu'elle représente une partie importante de la demande mondiale. L'instauration d'une taxe douanière provoque une baisse du prix mondial du produit. Ce produit est alors importé au nouveau prix mondial, plus bas que le précédent, et est vendu donc après application de la taxe à un prix élevé sur le marché national. La taxe douanière contribue dans ces conditions à améliorer les termes de l'échange des pays importateurs et, ce, au détriment des pays exportateurs. Le gain des termes de l'échange peut même être supérieur à la perte associée à la taxe douanière. Dans ce cas, l'Europe des 27 réalise des gains bien supérieurs par rapport au libre échange. Cela signifie que même dans ce cas, le protectionnisme n'est pas meilleur que le libre échange car, globalement, le monde est perdant.

⁹ L'efficacité économique au sens de Pareto requiert que le coût marginal social d'un bien soit égal au bénéfice marginal social, le coût marginal social étant défini par le coût marginal privé majoré du coût externe.

3. Une stratégie d'appauvrissement du voisin

Selon Stiglitz (2000), ces politiques commerciales qui visent à accroître la production nationale en réduisant les importations constituent des politiques d'appauvrissement du voisin (*beggar-thy-neighbor policies*) parce que les gains réalisés dans un pays le sont aux dépens de ceux des autres pays.

Dans le cas qui nous intéresse, restreindre les importations de l'Europe peut avoir au départ un effet positif sur la production européenne. Mais ces gains sont habituellement illusoires. Car les autres pays n'importeront d'Europe que s'ils peuvent également lui vendre des biens. Et, même sans mesures de rétorsion de la part de ces pays, les exportations européennes doivent de toute façon à terme diminuer. En effet, sans possibilités d'exportations vers les pays européens, le revenu des autres pays diminue et, du fait de cette baisse de revenu, ils importent moins.

Dans cette perspective, la politique fiscale de l'Europe en matière énergétique peut tout à fait être assimilée à une politique d'appauvrissement du voisin, au sens de Stiglitz. En l'occurrence, c'est d'autant plus grave que les pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée sont des pays en développement peu industrialisés et pour certains fortement dépendants des exportations de pétrole brut. Par exemple, le fait que dans des pays tels que l'Égypte ou la Syrie, considérés comme de petits exportateurs, les exportations de brut représentent environ la moitié des exportations totales génère nécessairement un lien fort entre la dynamique de leur croissance économique et celle de leurs exportations pétrolières.

Et le problème est, comme nous l'avons déjà souligné, que si la commission de Bruxelles a définitivement opté pour le principe de l'ouverture à la concurrence du système énergétique européen, elle n'a absolument rien dit sur le deuxième pilier à savoir la politique fiscale pratiquée par les différents pays membres. Or, la tendance qui règne actuellement en Europe est au renforcement des barrières commerciales sur les produits pétroliers, comme le démontrent les projets d'écotaxes qui fleurissent un peu partout en Europe, notamment en Allemagne et en France. Cette situation est particulièrement aberrante : comment peut-on prétendre libéraliser le marché intérieur de l'énergie en Europe tout en laissant aux pays membres le libre choix d'alourdir davantage la fiscalité qui frappe les produits pétroliers ? Si cette contradiction indique quelque chose, elle indique avant tout une incohérence flagrante dans la logique de la politique énergétique bruxelloise.

V. CONCLUSION

Malgré les nombreuses initiatives de partenariat et de coopération lancées par l'UE depuis les années 60 en vue de faire du bassin méditerranéen une zone de prospérité et de paix, les conditions économiques et sociales des PSEM ne se sont pas améliorées, quand elles ne se sont pas dégradées. Les écarts de revenus par tête entre les rives nord et sud se sont aggravés et les flux migratoires se sont intensifiés, donnant lieu à des tragédies humaines sans précédents. D'où le constat que ni le processus de Barcelone ni les autres initiatives de coopération de l'UE n'ont créé la dynamique de convergence attendue. Prenant acte de cet échec, l'UE, sous la conduite de la France, vient de lancer l'UPM en juillet 2008. Probablement la dernière chance d'ancrer les PSEM à l'Europe, ce projet, qui reste une copie quasi-intégrale du processus de Barcelone, réussira-t-il là où les autres initiatives ont échoué ? Il y a fort à parier que non. Car, malgré quelques éléments novateurs, celui-ci devrait être victime, à l'instar des précédentes initiatives, de sa méthode et de ses incohérences. En effet,

on ne voit pas comment les objectifs affichés de l'UPM, tels que la dépollution de la Méditerranée, le développement de l'énergie solaire, de la protection civile ou des routes maritimes et terrestres, pourraient créer une dynamique de convergence au sein des économies euro-méditerranéennes alors que le projet souffre d'une grande imprécision tant au niveau de son contenu que de ses modalités de financement. On ne voit pas non plus comment il pourrait contribuer à réduire les écarts de revenus par tête alors qu'il ne consacre que 10 milliards d'euros à l'ensemble des PSEM sur la période 2007-2013. On voit mal également pourquoi les PSEM feraient les nécessaires efforts d'adaptation de leurs économies alors que l'UE taxe parfois à plus de 80% l'un des principaux produits qu'ils exportent (le pétrole) et refuse obstinément d'inclure les dossiers agricole et de la pêche dans le projet de libre échange prévu pour 2010. En fait, le problème majeur est que l'UE prêche inlassablement les vertus du libre échange auprès des PSEM, les invitant à ouvrir leurs marchés à ses produits manufacturés, tout en refusant de se plier à la règle et en pratiquant une sorte de loi « unilatérale » des avantages comparatifs par l'instauration de fortes barrières commerciales face aux rares exportations des PSEM. L'exemple donné par J.L. Guigou¹⁰ est à cet égard particulièrement éloquent : « le volet agricole de l'accord d'association entre l'Algérie et l'Union européenne prévoit que l'Europe peut exporter en Algérie, sans droits, 400 000 tonnes de blé, 4000 tonnes de produits céréaliers. En contrepartie, l'Algérie est libre d'exporter vers l'Union, sans contingents, des produits de qualité et de label, tels que le whisky, le cognac, le brandy, le calvados... ».

REFERENCES

- Assemblée Nationale Française, 2007, « Comment construire l'Union méditerranéenne ? », *Rapport d'information*, N° 449.
- Abouyoub H., 2005, « Anniversaire Euro-Méditerranée », *Le nouvel Afrique-Asie*, n°189, juin.
- Baddour J., 1994, « Projet européen d'écotaxe : conséquences potentielles sur les marchés pétroliers et relations avec les pays exportateurs de pétrole », *Document de travail IEPE (Institut d'Economie et de Politique de l'Energie)*, Université de Grenoble II.
- Baddour J., 1995, « Les pays de l'OPEP et le projet européen d'écotaxe », *Revue de l'Energie*, n° 473, décembre.
- Baddour J., Bhattacharyya S.C., 1999, « La fiscalité énergétique et le développement durable : quelques réflexions », dans G. Benhayoun, N. Gaussier et B. Planque (dir.), *L'ancrage territorial du développement durable, de nouvelles perspectives*, collection « Emploi, Industrie et territoire », l'Harmattan, Paris.
- Baddour J., Rizzo J.M., 2003, « Les échanges énergétiques facteur d'intégration économique des pays du Sud et de l'Est de la Méditerranée dans l'espace euro-méditerranéen », *Revue de l'Energie*, n°543, janvier.
- Beckouche P., 2007, « Comparer Euromed aux autres régions nord-sud », *Revue Géoéconomie*, n°42.
- Calvet B., 1996, *L'énergie dans l'espace euro-méditerranéen de libre échange à l'horizon 2005*, Rapport pour le conseil économique et social.
- Cattier F., 2000, « Prospective énergétique mondiale à l'horizon 2020. Une présentation du World Energy Outlook 2000 », *Revue de l'Energie*, n° 522, décembre.

¹⁰ Commentaire extrait de Assemblée Nationale Française (2007).

- Chatelus M., 1997, « L'énergie dans la construction d'un espace euro-méditerranéen : quelques observations critiques sur son rôle dans un partenariat régional » *Revue de l'énergie*, n° 484, janvier.
- Commissariat Général du Plan, 2000, *Le partenariat euro-méditerranéen, la dynamique de l'intégration régionale*, Rapport du groupe présidé par Rémy Leveau.
- Holler P. et Coppel J., 1992, « La fiscalité de l'énergie et distorsions de prix sur les marchés des combustibles : conséquences possibles sur les politiques concernant le changement climatique », dans OCDE, *Le changement climatique : concevoir un système pratique de taxe*, Paris, 1992.
- Jamet J.F., 2008, « Intégration régionale : processus de Barcelone et union pour la Méditerranée, quels scénarios d'avenir ? », *Questions d'Europe*, n°105, juillet.
- Khader B., 2008, « Le processus de Barcelone : ni réquisitoire ni plaidoyer », *Colloque : La relation euro-méditerranéenne : penser au-delà de Barcelone*, Bruxelles, 19 mars.
- Nicolas F., 2000, « Le commerce mondial après Seattle, où en est le débat Nord-Sud ? » *Cahiers français*, n° 299.
- Noël P., 1999, « Indépendance énergétique versus marché mondial », *Revue de l'énergie*, n° 509, septembre.
- Ortoli F.X., 1996, « Le pétrole : enjeux et défis pour la France », *Revue des Sciences Morales et Politiques*, 151^e année, n° 3, P. 265.
- Pelletier P., 2000, « Intégration économique et accords de libre-échange », *Marchés tropicaux et méditerranéens*, n° 2857, août.
- Regnault H., 2000, « Le libre-échange euro-méditerranéen : un atout pour le développement des pays du sud et de l'est de la Méditerranée », *Problèmes économiques*, n° 2.686, 1^{er} novembre.
- Steenblik R.P., Wigley K.P., 1990, « Coal policies and Trade Barriers », *Energy Policy*, May.
- Stiglitz J.E., 2000, *Principes d'économie moderne*, De Boeck Université, Paris, Bruxelles.
- Tovias A., 1996, « The Economic Impact of the Euro-Mediterranean Free Trade Area on Mediterranean Non-Member Countries », *Colloque international*, Genève, 21-22 Novembre.
- Zenaidi M., 2005, « Anniversaire Euro-Méditerranée », *Le nouvel Afrique-Asie*, n°189, juin.