

Procédure file

Informations de base		
INI - Procédure d'initiative	2008/2212(INI)	Procédure terminée
Relever les défis de l'approvisionnement en pétrole		
Sujet 3.60.02 Industrie pétrolière, carburants		

Acteurs principaux			
Parlement européen	Commission au fond	Rapporteur(e)	Date de nomination
	ITRE Industrie, recherche et énergie	PPE-DE REUL Herbert	25/09/2008
	Commission pour avis	Rapporteur(e) pour avis	Date de nomination
	AFET Affaires étrangères	PSE PALECKIS Justas Vincas	15/07/2008
	REGI Développement régional	La commission a décidé de ne pas donner d'avis.	
	IMCO Marché intérieur et protection des consommateurs	PPE-DE BURKE Colm	07/07/2008
	ECON Affaires économiques et monétaires	PSE BERÈS Pervenche	24/09/2008
Conseil de l'Union européenne	Formation du Conseil Affaires économiques et financières ECOFIN	Réunion 2894	Date 07/10/2008
Commission européenne	DG de la Commission Secrétariat général	Commissaire BARROSO José Manuel	

Evénements clés			
12/06/2008	Publication du document de base non-législatif	COM(2008)0384	Résumé
23/09/2008	Annonce en plénière de la saisine de la commission		
07/10/2008	Débat au Conseil	2894	
21/01/2009	Vote en commission		Résumé
28/01/2009	Dépôt du rapport de la commission	A6-0035/2009	
09/03/2009	Débat en plénière		
11/03/2009	Résultat du vote au parlement		
11/03/2009	Décision du Parlement	T6-0118/2009	Résumé
11/03/2009	Fin de la procédure au Parlement		

Informations techniques	
Référence de procédure	2008/2212(INI)
Type de procédure	INI - Procédure d'initiative
Sous-type de procédure	Rapport d'initiative
Base juridique	Règlement du Parlement EP 54-p4; Règlement du Parlement EP 54
Etape de la procédure	Procédure terminée
Dossier de la commission parlementaire	ITRE/6/64698

Portail de documentation					
Document de base non législatif		COM(2008)0384	13/06/2008	EC	Résumé
Projet de rapport de la commission		PE416.294	25/11/2008	EP	
Avis de la commission	ECON	PE414.937	12/12/2008	EP	
Avis de la commission	IMCO	PE414.941	16/12/2008	EP	
Amendements déposés en commission		PE416.609	17/12/2008	EP	
Avis de la commission	AFET	PE414.203	20/01/2009	EP	
Rapport déposé de la commission, lecture unique		A6-0035/2009	28/01/2009	EP	
Texte adopté du Parlement, lecture unique		T6-0118/2009	11/03/2009	EP	Résumé
Réaction de la Commission sur le texte adopté en plénière		SP(2009)3060	04/06/2009	EC	

Relever les défis de l'approvisionnement en pétrole

OBJECTIF : relever le défi de la hausse du prix du pétrole.

CONTEXTE : 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. Dans la foulée, les prix à la consommation du pétrole ont augmenté brutalement dans l'Union européenne, suivant ainsi la tendance des prix du pétrole brut.

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 : consommation de pétrole en baisse dans les pays de l'OCDE ; augmentation de la demande dans le reste du monde tirée par les économies émergentes, en particulier la Chine et l'Inde ; soutien de la demande dans de nombreux pays au moyen de subventions aux carburants, destinées à protéger les consommateurs nationaux de la flambée des prix ; diminution du nombre et de la taille des nouveaux gisements de pétrole ; concentration du plus grand potentiel d'augmentation de la production de pétrole dans les pays du Moyen-Orient et de l'OPEP, où des entreprises publiques dominent les marchés de l'extraction et de la production. L'affaiblissement du dollar a également contribué à la pression exercée sur les prix du pétrole.

Les analyses montrent 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 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.

CONTENU : selon la Commission, 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'ensuirait 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. La hausse des prix du pétrole devrait donc 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 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.

Relever les défis de l'approvisionnement en pétrole

La commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie a adopté un rapport d'initiative de M. Herbert REUL (PPE-DE, DE) sur des solutions pour relever les défis de l'approvisionnement en pétrole.

Les députés soulignent que pour garantir la sécurité d'approvisionnement énergétique au cours des prochaines décennies, une attention croissante doit être accordée, au niveau européen, à la diversification des voies d'approvisionnement énergétique et des sources d'énergie, aux économies d'énergie et à l'efficacité énergétique. Le pétrole étant une ressource limitée, il devient de plus en plus urgent d'élaborer une politique communautaire de l'énergie cohérente et globale pour garantir la sécurité d'approvisionnement dans un contexte de dépendance croissante de l'Union européenne à l'égard des importations.

Exploitation des ressources disponibles : le rapport appelle à mettre en œuvre de manière résolue toute mesure de nature à réduire la demande de pétrole et soutient, dans ce contexte, la proposition de la Commission concernant les mesures à prendre à court terme pour limiter les futures flambées des prix du pétrole. La Commission est invitée, dans le cadre du dialogue avec les compagnies pétrolières et les pays producteurs, à rechercher des moyens de garantir des investissements stables malgré les fluctuations des prix et des profits.

Les États membres sont pour leur part encouragés à soutenir financièrement les investissements dans des sources d'énergie alternatives, telles que les sources d'énergie renouvelables, et à donner la priorité à des mesures de sensibilisation des consommateurs en encourageant l'acquisition de biens et de services à faible consommation d'énergie, de manière à réduire les dépenses à long terme et à empêcher une baisse future de l'approvisionnement pétrolier.

Le rapport demande l'établissement d'une relation plus dynamique entre l'Union européenne et les pays producteurs de pétrole, impliquant la volonté de faire des efforts des deux côtés et visant un cadre d'approvisionnement et de tarification du pétrole plus stable et plus raisonné, lequel serait dans l'intérêt de toutes les parties concernées et de l'économie mondiale en général.

Transparence du marché et formation des prix : préoccupés devant la volatilité des prix du pétrole et des produits de base et son impact sur la stabilité économique et financière, les députés prient la Commission et les États membres de garantir le niveau le plus élevé possible de transparence sur les marchés de l'énergie et d'ouvrir, dans le cadre de leurs dialogues avec les pays producteurs, en faveur d'une plus grande transparence.

Le rapport met l'accent sur la nécessité de surveiller en priorité la concurrence dans le traitement et la vente de pétrole et de produits pétroliers ainsi que d'améliorer la transparence des données sur les réserves pétrolières commerciales.

Selon les députés, la fonction des réserves stratégiques doit être de faire face à des goulets d'étranglement physiques dus à des pénuries d'approvisionnement. Ils rejettent dès lors toutes les tentatives visant à neutraliser les fluctuations du prix du pétrole en recourant à ces réserves.

Les députés insistent sur la nécessité de permettre aux petites entreprises d'accéder aux nouvelles énergies alternatives, afin de les rendre moins tributaires des fluctuations des cours du pétrole. Ils soulignent également qu'un système efficace d'échange de quotas d'émission, ainsi

que l'adoption d'une vaste gamme d'autres mesures d'économie d'énergie, devraient être des instruments majeurs pour stimuler le développement d'un grand marché d'avenir dans le domaine des technologies et des produits économes en énergie.

Investissements dans la production et la transformation du pétrole : le rapport note que, selon l'AIE, des investissements à hauteur de 350 milliards de dollars US devront être réalisés chaque année, jusqu'en 2020, dans l'industrie pétrolière pour garantir la sécurité d'approvisionnement. Dans ce contexte, les députés invitent la Commission et les États membres à mettre en place des incitations à investir, notamment au sein de l'Union européenne. Ils soulignent le rôle que joue, à cet égard, la sécurité des investissements à long terme mais s'opposent à tout remplacement des investissements et des capitaux privés par des fonds publics.

Voies d'acheminement : soulignant l'importance fondamentale que revêtent des relations de bon voisinage entre les pays de transit ainsi qu'entre ceux-ci et leurs pays voisins, les députés demandent aux États membres et à la Commission d'intensifier leurs efforts dans ce sens et d'œuvrer en faveur d'une stabilisation, notamment dans les pays producteurs menacés par l'instabilité politique, dans le cadre de la politique étrangère, commerciale et de sécurité commune.

Les députés invitent en outre les États membres et la Commission à envisager d'inclure les infrastructures pétrolières dans les réseaux transeuropéens d'énergie. À cet égard, les nouveaux projets d'infrastructures pour le pétrole, tels que les oléoducs Odessa-Gdansk et Constanta-Trieste, devraient demeurer en tête des projets prioritaires présentant un intérêt pour l'Europe.

Transports et bâtiments : les députés attirent l'attention sur le potentiel d'économies d'énergie existant dans le secteur des bâtiments, qui permettrait de réduire la demande en sources d'énergie fossiles comme le pétrole et le gaz. Ils se montrent en revanche sceptiques quant à la capacité, à moyen et à long termes, des biocarburants de la première génération à se substituer au pétrole, et demandent que des efforts accrus soient consentis dans la recherche de carburants synthétiques.

Les parlementaires appellent à prendre des mesures conduisant à un transfert du transport de marchandises et de la mobilité vers des modes plus durables consommant moins de pétrole ou n'en consommant pas, comme le chemin de fer, les voies navigables ainsi que les chaînes de mobilité intermodales dans les zones urbaines (déplacements à pied et en vélo, mobilité publique/collective).

Relations avec les pays dont la consommation de pétrole augmente : le rapport souligne l'importance vitale d'une stratégie cohérente vis-à-vis des principaux fournisseurs extérieurs de l'UE. Les députés estiment que les questions énergétiques doivent être davantage prises en compte dans le cadre des relations extérieures de l'Union avec les pays dont la consommation de pétrole augmente fortement, et que l'Union européenne doit s'employer à obtenir la suppression des aides publiques en faveur des produits pétroliers.

Pour les députés, le maintien de solutions nationales doit être remplacé par de nouvelles formes de coopération politique et économique étroite entre l'UE, les États-Unis, la Russie et la Chine, qui devront être institutionnalisées à moyen terme.

Relever les défis de l'approvisionnement en pétrole

Le Parlement européen a adopté par 471 voix pour, 190 voix contre et 16 abstentions une résolution sur des solutions pour relever les défis de l'approvisionnement en pétrole, en réponse à la communication de la Commission intitulée « Relever le défi de la hausse des prix du pétrole ».

Le texte adopté en Plénière avait été déposé par les groupes PPE-DE et PSE en vertu de l'article 45, par. 2 du règlement intérieur du Parlement, en tant que proposition de résolution tendant à remplacer la proposition de résolution déposée par la commission de l'industrie, de la recherche et de l'énergie.

La résolution note que dans un grand nombre de pays du globe, de nombreuses ressources pétrolières, même facilement exploitables, ne sont aujourd'hui pas pleinement accessibles. Or, selon les estimations, la demande mondiale de pétrole en 2030 sera supérieure de plus d'un tiers à ce qu'elle était en 2006. La dépendance de l'Union à l'égard des importations de pétrole atteindra 95% d'ici 2030. Dans le même temps, les réserves de pétrole conventionnelles seront de plus en plus concentrées dans les pays de l'ellipse stratégique et la concurrence croissante au niveau de la demande pourrait engendrer une insécurité en matière d'approvisionnement.

1) Exploiter les ressources disponibles : la résolution appelle à mettre en œuvre de manière résolue toute mesure de nature à réduire la demande de pétrole et soutient, dans ce contexte, la proposition de la Commission concernant les mesures à prendre à court terme pour limiter les futures flambées des prix du pétrole. Le Parlement appelle également à une intensification des efforts pour rendre les ressources pétrolières non conventionnelles commercialement exploitables et ainsi contribuer à la diversification, pour autant que des procédés d'extraction respectueux de l'environnement soient mis au point puis utilisés.

Les États membres sont invités à soutenir financièrement les investissements dans des sources d'énergie alternatives, telles que les sources d'énergie renouvelables, et à donner la priorité à des mesures de sensibilisation des consommateurs en encourageant l'acquisition de biens et de services à faible consommation d'énergie. Les députés estiment que l'utilisation du pétrole et des autres sources d'énergie à forte intensité de carbone devrait être réduite, à la fois par l'accroissement de l'efficacité énergétique et par la transition vers des solutions plus neutres en matière de carbone, telles que l'énergie nucléaire et l'énergie découlant de sources renouvelables.

La résolution demande l'établissement d'une relation plus dynamique entre l'Union européenne et les pays producteurs de pétrole, impliquant la volonté de faire des efforts des deux côtés et visant un cadre d'approvisionnement et de tarification du pétrole plus stable et plus raisonné, lequel serait dans l'intérêt de toutes les parties concernées et de l'économie mondiale en général.

2) Améliorer la transparence du marché : le Parlement estime que, pour stabiliser les prix du pétrole, il est indispensable d'améliorer la transparence sur le marché. La Commission est invitée à présenter des propositions dans ce sens au Parlement et au Conseil.

La résolution met l'accent sur la nécessité de surveiller en priorité la concurrence dans le traitement et la vente de pétrole et de produits pétroliers ainsi que d'améliorer la transparence des données sur les réserves pétrolières commerciales.

Les députés soulignent que les spécifications techniques différentes applicables aux produits pétroliers dans les principaux pays importateurs conduisent à une fragmentation du marché, laquelle peut pousser fortement les prix à la hausse en cas de pénurie d'approvisionnement. La Commission est invitée à soumettre des propositions sur les moyens d'éliminer de telles restrictions à l'accès au marché.

Selon le Parlement, la fonction des réserves stratégiques doit être de faire face à des goulets d'étranglement physiques dus à des pénuries d'approvisionnement. Il rejette dès lors toutes les tentatives visant à neutraliser les fluctuations du prix du pétrole en recourant à ces réserves.

La résolution insiste sur la nécessité de permettre aux petites entreprises d'accéder aux nouvelles énergies alternatives, afin de les rendre moins tributaires des fluctuations des cours du pétrole. Elle souligne également qu'un système efficace d'échange de quotas d'émission, ainsi que l'adoption d'une vaste gamme d'autres mesures d'économie d'énergie, devraient être des instruments majeurs pour stimuler le développement d'un grand marché de pointe dans le domaine des technologies et des produits économes en énergie.

3) Investissements dans la production et la transformation du pétrole : la résolution note que, selon l'AIE, des investissements à hauteur de 350 milliards de dollars US devront être réalisés chaque année, jusqu'en 2020, dans l'industrie pétrolière pour garantir la sécurité d'approvisionnement. Dans ce contexte, les députés invitent la Commission et les États membres à mettre en place des incitations à investir, notamment au sein de l'Union européenne. Ils soulignent le rôle que joue, à cet égard, la sécurité des investissements à long terme mais s'opposent à tout remplacement des investissements et des capitaux privés par des fonds publics.

4) Sécuriser les voies d'acheminement : soulignant l'importance fondamentale que revêtent des relations de bon voisinage entre les pays de transit ainsi qu'entre ceux-ci et leurs pays voisins, les députés demandent aux États membres et à la Commission d'intensifier leurs efforts dans ce sens et d'œuvrer en faveur d'une stabilisation, notamment dans les pays producteurs menacés par l'instabilité politique, dans le cadre de la politique étrangère, commerciale et de sécurité commune.

Les députés invitent en outre les États membres et la Commission à envisager d'inclure les infrastructures pétrolières dans les réseaux transeuropéens d'énergie. À cet égard, les nouveaux projets d'infrastructures pour le pétrole, tels que les oléoducs Odessa-Gdansk et Constanta-Trieste, devraient demeurer en tête des projets prioritaires présentant un intérêt pour l'Europe.

Enfin, le Parlement se dit préoccupé par l'intensification des actes de piraterie qui menacent la navigation internationale et par la menace que le terrorisme fait peser sur les voies de transport et l'infrastructure stratégique. Il demande à la Commission et aux États membres d'intensifier le dialogue avec les acteurs centraux.

5) Transports et bâtiments : les députés attirent l'attention sur le potentiel d'économies d'énergie existant dans le secteur des bâtiments, qui permettrait de réduire la demande en sources d'énergie fossiles comme le pétrole et le gaz. Ils se montrent en revanche sceptiques quant à la capacité, à moyen et à long terme, des biocarburants de la première génération à se substituer au pétrole, et demandent que des efforts accrus soient consentis dans la recherche de carburants synthétiques.

Les parlementaires appellent à prendre des mesures conduisant à un transfert du transport de marchandises et de la mobilité vers des modes plus durables consommant moins de pétrole ou n'en consommant pas, comme le chemin de fer, les voies navigables ainsi que les chaînes de mobilité intermodales dans les zones urbaines (déplacements à pied et en vélo, transports publics, covoiturage).

6) Relations avec les pays dont la consommation de pétrole augmente : le Parlement estime que les questions de politique énergétique doivent être davantage prises en compte dans le cadre des relations extérieures de l'Union avec les pays dont la consommation de pétrole augmente fortement, et que l'Union doit s'employer à obtenir la suppression des aides publiques en faveur des produits pétroliers. La Commission est invitée à intégrer, dans sa politique extérieure, commerciale et de voisinage, des mesures qui puissent contribuer à promouvoir, au niveau mondial, la dissociation entre croissance économique et consommation de pétrole.

Pour les députés, le maintien de solutions nationales doit être remplacé par de nouvelles formes de coopération politique et économique étroite entre l'UE, les États-Unis, la Russie et la Chine, qui devront être institutionnalisées à moyen terme.