



LE COMMERCE DU GAZ ENTRE LA RUSSIE ET L'UNION EUROPEENNE DES TENSIONS A LA RAISON ?

Marc-Antoine Eyl-Mazzega*

En 2008, la Russie a vendu 160 Gm³ de gaz à l'Union européenne (UE), ce qui représente 70% des exportations russes de gaz, 30% des besoins de l'UE et 50% de ses importations. Depuis plus de trente ans, la société russe *Gazprom* fournit à l'UE une grande partie du gaz dont elle a besoin. A cet égard, c'est un acteur qui joue un rôle essentiel pour la prospérité des économies européennes et le rapprochement entre l'UE et la Russie. Dans la mesure où ce partenariat énergétique mêle des enjeux commerciaux, économiques, politiques et stratégiques, le développement des échanges gaziers a été accompagné de contentieux et tensions au cours des années 2000. Cette contribution entend préciser pourquoi ces échanges posent problèmes, quels enjeux y sont liés et quelles sont les perspectives d'évolution.

PERCEPTION D'UN RISQUE ENERGETIQUE ET POLITIQUE PAR L'UNION EUROPEENNE

Depuis 2004, un grand nombre d'experts et de décideurs européens ont été gagnés par la crainte que l'augmentation des exportations russes de gaz vers l'UE ne soit la source d'une insécurité et d'une vulnérabilité croissantes. En effet, la Russie a été suspectée de vouloir projeter sa puissance politique et économique en s'appuyant sur ses exportations d'hydrocarbures. Le Kremlin n'a d'ailleurs pas caché que l'énergie est un des piliers de sa politique étrangère dans sa stratégie énergétique de 2003 ; il a conclu divers accords avec ses clients extérieurs dans lesquels le prix du gaz variait en fonction de concessions politiques et économiques. Depuis 2004, les interruptions répétées de livraisons gazières et pétrolières à des Etats de transit et/ou des Etats membres de l'UE –la récente crise gazière russo-ukrainienne de janvier 2009 a particulièrement marqué les esprits- ont comporté une dimension politique, même si d'autres enjeux, économiques (la « marchandisation » des relations) ou informels (la corruption), ont aussi joué un rôle. Ces crises ont notamment fait irruption lorsque la Russie a vu ses intérêts économiques et politiques menacés ou contrariés par la « Révolution orange » en Ukraine, par les blocages du projet d'union russo-biélorusse ou encore par le projet d'élargissement de l'OTAN à l'Est. La perception européenne d'un risque politique et économique lié au pouvoir de *Gazprom*, la société étatique qui monopolise jusqu'à présent les exportations de gaz russe, a été également renforcée par le contexte européen spécifique des années 2004-2006. Les élargissements de l'UE en 2004 et 2007 ont entraîné l'adhésion de nouveaux membres, dont certains consomment beaucoup de gaz et dépendent à 100% des importations russes. Du fait de son utilisation croissante pour la production d'électricité et de la chute de sa production intérieure, c'est dans cette période que l'UE prend conscience que sa demande d'importation en gaz allait fortement augmenter. Or la Russie était l'une des rares options crédibles pour lui fournir ces quantités de gaz supplémentaires. Mais des difficultés ont pointé à l'horizon: le Président Poutine a renforcé le contrôle de l'Etat sur le marché et la production, limitant

l'accès des sociétés européennes au formidable eldorado énergétique russe, ce qu'elles ont déploré. L'envolée des prix du pétrole à partir de 2004 a fait augmenter les factures européennes du gaz importé, le prix du gaz étant indexé sur celui des produits pétroliers dans les contrats de long terme. Ceci a renforcé le pouvoir économique et politique de *Gazprom* qui a enregistré des bénéfiques records et dévoilé des projets d'expansion extrêmement ambitieux.

DEPUIS 2008, L'EVOLUTION DES MARCHES GAZIERS TRANSFORME LES EQUILIBRES

L'irruption de la crise économique fin 2008, la révolution technologique de la production des gaz non conventionnels aux Etats-Unis, l'essor global de l'offre de gaz naturel liquéfié (GNL)¹, le développement des énergies renouvelables et le renouveau du nucléaire en Europe, sont les vecteurs d'une transformation structurelle des marchés gaziers européens et globaux. La demande gazière extérieure de l'UE a chuté en 2009 tandis que l'offre globale disponible s'est renforcée et diversifiée. De ce fait, *Gazprom* affronte des difficultés. Elle a dû baisser ses prix dans certains de ses contrats à long terme, réduire ses livraisons et faire face à une concurrence accrue sur les marchés européens. N'étant plus certaine désormais de dominer les marchés européens, *Gazprom* doit se préoccuper de sa réputation et de la confiance que lui accordent ses clients et les décideurs européens. Il n'est pas impossible que l'UE arrive à annuler une partie de l'accroissement de sa demande extérieure en gaz, ce qui affaiblirait encore davantage son poids sur certains des marchés européens. En outre, le gaz d'Asie Centrale que la société russe a pendant longtemps acheté à bas prix lui échappe désormais partiellement au profit de la Chine. Ceci contribue à accroître ses coûts d'acquisition de gaz et la force à envisager de nouveaux projets de production très complexes et coûteux. Par ailleurs, d'ici cinq ans, l'UE pourrait avoir accès au gaz d'Asie Centrale, à moins que la Russie, qui n'y a pas intérêt, ne parvienne à bloquer cette

¹Gaz qui est liquéfié puis transporté par méthaniers avant d'être regazéifié.

diversification. Ce nouveau panorama incite la Russie à réclamer une visibilité sur l'évolution de la demande extérieure européenne pour mettre en route de nouveaux gisements et construire des gazoducs. Mais le propre d'un marché est de ne pas répondre aux mécanismes de plan. Dans ce contexte la question du juste prix du gaz est posée au producteur russe et aux distributeurs européens. Il faut qu'il reflète au mieux la réalité des marchés de consommation et confère à tous une répartition satisfaisante des risques et des profits pour permettre un investissement durable dans la production. Des discussions sont en cours entre les sociétés gazières et les experts sur l'évolution des modalités des contrats à long terme, dont le maintien fait néanmoins consensus.

LES REPONSES EUROPEENNES AUX DEFIS GAZIERS

Face à la politique russe, même si de nombreux projets irréalistes sont explorés et si le projet phare, *Nabucco*, tarde à se réaliser, l'UE préconise une diversification des sources d'approvisionnement et des voies de transport pour faire concurrence à *Gazprom*. La part des importations russes dans le total des importations européennes tend à diminuer depuis les années 2000: l'UE importe sans cesse davantage de gaz en provenance d'autres pays (Norvège, Algérie, Qatar, Nigeria, Asie), que ce soit par gazoduc ou sous forme de GNL.

L'autre paradoxe engendré par la politique gazière russe qui a entraîné l'effet inversement recherché est le coup d'accélérateur donné à l'intégration des marchés gaziers européens et à leur libéralisation (renforcement de la concurrence, des interconnexions, des capacités de stockage) pour réduire la vulnérabilité européenne et fluidifier les marchés. Promues à travers le Second puis le Troisième paquet énergie, elles ont donné lieu à une dichotomie croissante entre les règles et normes européennes et la forte emprise étatique et monopolistique en vigueur en Russie. Par le biais de la politique de concurrence et de régulation, l'UE a voulu limiter les avantages que peuvent tirer les acteurs russes de leurs opérations sur un tel marché ouvert dont ils ne partagent pas les règles en amont. Les

tensions ont été fortes lorsque l'UE a cherché à exporter son modèle à la Russie au nom de la réciprocité du libre accès aux marchés et à installer une régulation internationale effective pour renforcer la sécurité des investissements et du transit d'hydrocarbures (notamment via le Traité de la Charte de l'énergie, où l'UE aurait néanmoins dû se montrer plus flexible sur certaines clauses). La Russie n'a pas voulu adopter ces règles pour deux raisons : la dimension sociale des approvisionnements gaziers subventionnés en Russie requiert une organisation quasi-monopolistique de son marché et une volonté de maximiser son pouvoir et ses revenus. A la place, la Russie a signifié qu'elle privilégie plutôt les échanges d'actifs et propose aux sociétés allemandes, françaises et italiennes un certain accès à sa production de gaz contre un accès aux transports et aux clients finaux dans les marchés européens. Cependant, les conditions d'investissement et d'activité en Russie présentent un risque important. Dans ce contexte, les sociétés européennes cherchent le soutien de leurs Etats d'origine qui orientent alors leur politique en fonction de leurs intérêts. Pour l'instant, la Russie protège dans l'ensemble sa production de gaz tandis que, dans l'UE, *Gazprom* est maintenue à l'écart de la distribution.

Le nouveau modèle européen a engendré une réorganisation des interactions réglementaires, économiques, concurrentielles et normatives. Par rapport à la Russie, ceci a donné lieu à des contentieux concernant l'avenir des clauses de destination dans les contrats de long terme, l'enjeu du libre accès des tiers aux infrastructures ou la séparation patrimoniale entre opérateurs de réseaux et distributeurs. Ces enjeux déterminent en effet l'accès aux marchés, le pouvoir des acteurs, la répartition des marges et des rentes que les sociétés européennes et russes peuvent tirer de la production, du transport et de la distribution de gaz, et la sécurité en termes de prix et de volumes pour le consommateur. Ce processus est particulièrement sensible dans les Etats baltes qui souhaitent se détacher de l'emprise gazière et électrique russe et intégrer l'espace énergétique européen, ce qui n'avait pas eu lieu lors de leur adhésion à l'UE en 2004.

Il est encore trop tôt pour évaluer les résultats de cette réorganisation car la phase d'application n'est pas encore avancée. De nouveaux conflits pourraient faire irruption et notamment dans les Etats baltes.

LA COHERENCE ET LA CREDIBILITE DE L'UNION EUROPEENNE EN QUESTION

Pour garantir sa sécurité énergétique et s'assurer qu'un équilibre stable et durable s'impose dans les relations avec le fournisseur russe, l'UE doit faire preuve de cohésion et de crédibilité. Mais il n'y a pas une seule politique européenne. En effet, une multitude d'acteurs, privés ou publics, agissent souvent de façon non coordonnée et ne partagent pas les mêmes intérêts. A titre d'exemple, des Etats membres plébiscitent le projet européen de gazoduc *Nabucco*, mais s'engagent verbalement sur le projet concurrent de gazoduc russe *South Stream*. La Commission européenne assure le service minimum face à ces contradictions. Elle se cantonne à jouer un rôle de facilitateur mais ne veut pas entrer en conflit avec les grands Etats membres qui conservent la possibilité d'agir selon leurs propres intérêts. Elle ne dispose pas des instruments requis, notamment une capacité de couvrir financièrement les risques commerciaux des grands projets d'infrastructure, par exemple. Les marchés gaziers européens sont encore loin d'être intégrés, pleinement concurrentiels et au service du consommateur. Or, face à l'UE, Vladimir Poutine a parfaitement su rassembler l'ensemble des acteurs russes de l'énergie dans un même camp pour déployer une stratégie homogène, cohérente et, de ce fait, extrêmement efficace. *Gazprom* a su profiter de ces multiples contradictions pour obtenir des allègements et exemptions aux règles européennes et dispose encore d'une marge de manœuvre importante sur ces marchés.

L'EFFICACITE ENERGETIQUE COMME MATRICE D'UN PARTENARIAT DE RAISON

En Russie, les réflexions actuelles sur la mise en œuvre d'un partenariat dans le domaine énergétique et de l'installation de nouvelles capacités électriques peuvent permettre à l'UE et à la Russie de donner un nouvel élan à leur relation énergétique. La Russie fournirait à l'UE du gaz et du pétrole et l'UE lui vendrait les technologies pour réduire sa consommation de gaz. Elle lui prêterait également une partie des centaines de milliards de dollars de capitaux dont elle a besoin pour installer de nouvelles usines de production d'électricité d'ici 2030. Cela impliquerait que la Russie réduise impérativement les coûts liés à de tels investissements (coûts de transaction, risques, distorsions de prix) et accroisse les opportunités de profit (par une taxation du carbone et la libéralisation des marchés par exemple). C'est à ce prix que les sociétés russes pourraient développer leurs activités sur les marchés européens au détriment des sociétés traditionnelles européennes, dont les marges sont élevées. En retour, celles-ci devraient obtenir un accès à la production et à l'exportation en Russie et en Asie centrale, ce qui nécessiterait plus de transparence, d'ouverture des marchés et de solides assurances politiques et juridiques. Enfin, les logiques économiques doivent prendre le pas sur certaines logiques politiques. A l'image de la réalisation du gazoduc *Nord Stream* qui s'annonce être un succès malgré des débuts difficiles, la relation Russie/UE a besoin d'échanges positifs et de confiance sur la base de projets mutuellement bénéfiques. Il est indispensable d'envisager de tels changements pour obtenir une baisse des prix en faveur du consommateur et un renforcement de la sécurité énergétique, et ainsi convaincre que le gaz est une ressource sûre dont l'utilisation mérite d'être étendue.

CONCLUSION

A ce jour, la réorganisation des échanges et des marchés énergétiques entre l'UE et la Russie continue de faire l'objet de tensions. Dans quel camp se trouve la balle pour relever les défis que suscite cette coopération? Si la Russie n'abandonne pas certaines logiques de puissance dans sa politique énergétique et s'il n'y a pas une plus grande convergence entre les modèles russes et européens (l'UE ne pouvant pas se permettre de faire des concessions sur son modèle économique et politique), la volonté européenne pourrait faiblir. De par sa richesse, son insertion dans l'économie globale de l'innovation et du savoir, son intégration qui se renforce, l'UE et ses entreprises pourraient délaisser la Russie au profit de la Chine, de l'Inde ou du Brésil, pays avec lesquels les échanges et investissements ne cessent de croître. La Russie, qui a le plus grand territoire du monde, une démographie faible et en déclin et pour voisins la plupart des Etats qui posent de grands défis pour la sécurité internationale, affrontera de très grandes incertitudes si elle ne parvient pas à développer des relations d'amitié et des partenariats durables avec l'UE et l'ensemble de ses membres. Malgré ses atouts certains (l'accroissement des exportations d'hydrocarbures et de leurs revenus, l'essor des industries nucléaire et d'armement et la production d'acier et de céréales), le système politique et économique russe n'a pas permis de saisir pleinement l'opportunité de développement et de stabilisation qui s'offre au pays depuis 2002. La Russie et l'UE doivent encore se tourner l'une vers l'autre et le gaz est un enjeu primordial pour y parvenir.

***Marc-Antoine Eyl Mazzega
est doctorant au CERI**