



PREMIER MINISTRE



Mars 2010

La sécurité gazière de l'Europe

De la dépendance à l'interdépendance

Rapport du groupe de travail
présidé par Christian Stoffaës

Rapports et documents

Centre d'analyse stratégique

18, rue de Martignac – 75700 Paris cedex 07

www.strategie.gouv.fr

La sécurité gazière de l'Europe

De la dépendance à l'interdépendance

Président

Christian Stoffaës

Rapporteurs

Dominique Auverlot et Hervé Pouliquen

Mars 2010



TABLE DES MATIÈRES



Synthèse	9
Introduction	21
Chapitre 1	
Le gaz constituera l'une des énergies principales du XXI^e siècle mais son utilisation devra satisfaire les impératifs de la lutte contre le changement climatique	23
1. Les déterminants du marché gazier conduisant à renforcer la notion de partenariat ...	23
1.1. Les réserves mondiales de gaz sont importantes mais concentrées dans un nombre limité de pays	23
1.2. La part du gaz a nettement augmenté dans le mix énergétique mondial, principalement pour la production d'électricité	27
1.3. Un marché de plus en plus concurrentiel : les marchés régionaux et leurs prix changent ; la part du GNL augmente ; les contrats à long terme devraient rester majoritaires, une OPEP du gaz, si elle se crée, sera très différente de l'OPEP.....	31
2. L'utilisation du gaz suit une tendance croissante, mais les nouvelles politiques de lutte contre le changement climatique et de maîtrise de la demande font peser une incertitude majeure sur sa consommation.....	39
2.1. À l'avenir, la croissance du gaz devrait dépendre d'une forte concurrence entre les énergies et d'une utilisation plus rationnelle entre production d'électricité et usage chaleur dans les bâtiments et l'industrie.....	39
2.2. Les prévisions de consommation sont rendues incertaines par la compétition entre les technologies de production d'électricité et par l'adoption possible de politiques climatiques beaucoup plus volontaristes	42
2.3. Au niveau européen, les récents scénarios traduisant les objectifs de la politique Énergie-Climat projettent une forte baisse de la consommation de gaz... ..	44
2.4. ... et le remplacement d'un nombre important de centrales de production d'électricité	45
3. Si bien que l'éventail des scénarios de demande conduit à réexaminer les besoins d'approvisionnement et la répartition de leur provenance.....	46
3.1. Dans certains scénarios, l'Europe pourrait faire face à d'importants besoins supplémentaires	46
3.2. Des scénarios d'approvisionnement de l'UE tendus	47
3.3. L'incertitude des scénarios montre que toutes les pistes sont nécessaires pour assurer la demande future	50

Chapitre 2

Gazprom est très étroitement liée à la Fédération de Russie et ne sera jamais un partenaire comme un autre : faut-il pour autant remettre en cause sa fiabilité ? 56

1. Gazprom et ses ressources gazières permettent à la Russie de prendre place sur l'échiquier mondial	57
1.1. La naissance de la troisième compagnie mondiale	57
1.2. Des ressources gazières considérables... ..	58
1.3. ...même si les gisements actuels sont en déclin, ce qui oblige Gazprom à réaliser de nouveaux investissements	58
2. Gazprom est une entreprise puissante désormais contrôlée par l'État russe, ce qui lui impose un certain nombre de contraintes	59
2.1. Le gaz a toujours joué un rôle important dans la politique soviétique	59
2.2. Le nouveau contexte de Gazprom en Russie	60
2.3. Gazprom ne peut être considérée comme une entreprise ordinaire... ..	62
3. Si l'on respecte sa logique, Gazprom se comporte comme un partenaire industriel fiable	63
3.1. Gazprom réajuste ses relations et les prix du gaz avec ses voisins.....	63
3.2. L'exemple du partenariat gazier entre l'Allemagne et la Russie.....	64
3.3. La crise du début 2009 entre la Russie et l'Ukraine	68
4. Le marché de Gazprom devrait se diversifier à moyen terme, rendant l'Europe moins prioritaire.....	70

Chapitre 3

Une politique européenne de l'énergie fondée sur le droit de la concurrence qui ne prend pas suffisamment en compte les questions de sécurité énergétique ... 73

1. La mise en place d'une régulation gazière était destinée à créer une réelle concurrence entre les acteurs	74
1.1. La politique de la concurrence, première force d'action de la construction d'un marché intérieur de l'énergie.....	74
1.2. Le processus de droit qui sous-tend la construction des règles du marché intérieur ..	75
1.3. Ce nouveau droit est-il compatible avec le nouveau contexte énergétique et les relations avec les fournisseurs ?	78
2. La prise en compte par l'Union européenne de la sécurité énergétique.....	80
2.1. Une première tentative dès 1994 : le traité sur la Charte européenne de l'Énergie ...	80
2.2. La directive du 26 avril 2004 relative à la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel a posé la première pierre.....	82
2.3. La sécurité énergétique est une préoccupation grandissante de l'UE comme le montrent les récentes communications européennes.....	84

2.4. Ces préoccupations de sécurité énergétique ont conduit la Commission à adopter en juillet 2009 un nouveau règlement visant à accroître la sécurité de l’approvisionnement en gaz en remplacement de la directive du 26 avril 2004.....	88
2.5. Le volet « énergie » du traité de Lisbonne : vers une nouvelle solidarité énergétique ?	89
3. Les collaborations entre l’Union européenne et la Russie : du dialogue à un véritable partenariat.....	91
3.1. Le dialogue énergie UE-Russie : un premier pas dans l’organisation de la coopération.....	91
3.2. Une ouverture plus grande de l’UE vers les pays producteurs est nécessaire dans le cadre de nouveaux partenariats stratégiques.....	92
Chapitre 4	
Quatre scénarios pour l’avenir de l’interdépendance gazière entre l’Union européenne et la Fédération de Russie.....	96
Conclusion	
De la dépendance à l’interdépendance	100
1. L’Europe dépendante	101
2. La prochaine frontière de la construction européenne.....	102
3. Recommandations	103
ANNEXES	
Annexe 1 – Lettre du président du groupe de travail au directeur général du Centre d’analyse stratégique.....	119
Annexe 2 – Compléments au rapport transmis au directeur général du Centre d’analyse stratégique, par Christian Stoffaës.....	120
Annexe 3 – Éléments sur les prix du gaz en Europe	139
Annexe 4 – Bibliographie.....	143
Annexe 5 – Composition du groupe.....	145

Synthèse

Ce rapport établit un diagnostic et trace les perspectives de la dépendance gazière de l'Europe. Il s'appuie sur les multiples analyses conduites ces dernières années en Europe et en France, ainsi que sur les travaux et auditions réalisés par le groupe de prospective qui a réuni au Centre d'analyse stratégique l'ensemble des ministères compétents.

Les scénarios prospectifs présentés ici évaluent la dépendance croissante de l'Europe à l'égard des importations de gaz, les risques qu'elle engendre, la nature d'une crise d'approvisionnement et les stratégies des principaux acteurs : États membres, instances européennes, entreprises gazières européennes d'importation, transport et distribution, pays fournisseurs et leurs entreprises de production, etc.

La dépendance gazière se situe d'abord dans les esprits. Au début de l'année 2009, elle s'est toutefois matérialisée par la coupure d'approvisionnement survenue lors de la crise russo-ukrainienne. Cette coupure a suscité un sentiment d'insécurité chez les citoyens de l'Union européenne et révélé des divergences entre les États membres, sources de tensions internes.

Sur le plan technique, les recommandations émises dans ce rapport convergent avec la plupart des réflexions menées sur le sujet : diversification des sources d'approvisionnement, nouvelles infrastructures d'acheminement, interconnexions de solidarité transeuropéennes, stocks de sécurité, promotion du gaz naturel liquéfié (GNL), partenariats stratégiques avec les pays fournisseurs, réciprocité des règles de concurrence et de libre accès, etc.

Au plan politique, la convergence n'est pas encore de mise : la nouvelle Commission européenne aura pour tâche de rechercher un consensus entre les 27 États membres – réconciliant les pays de l'Est et de l'Ouest – et de définir, grâce notamment à des partenariats stratégiques, une politique destinée à assurer *sur le long terme* la sécurité gazière de l'Union européenne.

Faut-il aller plus loin et doter l'UE d'un instrument d'action assurant la crédibilité de son discours, afin qu'elle parle d'une seule voix et agisse en conséquence ?

Ce rapport évoque deux solutions possibles : une « centrale d'achat de gaz » – solution avancée par la France¹ – et un régime des importateurs de gaz permettant d'exercer une influence sur les entreprises et sur la négociation des contrats, afin de coordonner les achats et les investissements d'infrastructures, en conformité avec les intérêts stratégiques de l'Europe.

(1) Lors de son discours le 5 mai 2009 à Nîmes, le président de la République a indiqué qu'il « voulait porter l'idée d'une centrale européenne d'achat du gaz pour que l'Europe ait une vraie force de négociation face à ses fournisseurs ». Le 7 mai, dans le cadre d'un sommet sur le corridor Sud (comprenant le projet Nabucco), l'Union européenne a envisagé la création d'un consortium central d'achat de gaz de la mer Caspienne qui agirait comme acheteur central européen afin de sécuriser les accords passés dans cette région.

Ces dispositifs marqueraient une rupture dans les conceptions économiques de l'Union européenne. En tout état de cause, ils devront être harmonisés avec les règles de concurrence du marché européen et de subsidiarité nationale.

En ce qui concerne les analyses et le diagnostic, le présent rapport essaie d'évaluer les risques de tension entre la demande et les possibilités d'approvisionnement de l'UE. Il souligne en particulier la nécessité de prendre en compte les conséquences de l'indispensable réduction par deux des émissions mondiales à l'horizon 2050 – ce que le monde gazier a tendance parfois à oublier –, et insiste sur le besoin de porter le regard sur le long terme (15-25 ans) lorsqu'on envisage les questions de sécurité gazière.

Le rapport ne prend pas position sur les instruments d'action dont pourrait se doter l'Europe. Il esquisse des pistes de réflexion qui, au stade actuel, relèvent de la prospective et n'engagent pas les administrations ayant participé au groupe de travail.

1. Prospective du gaz en Europe

Les dernières décennies ont vu une croissance très soutenue de la consommation de gaz, principalement due à l'expansion rapide de son utilisation dans les centrales thermiques pour la production d'électricité, en Europe, aux États-Unis et plus encore en Asie. Le gaz a bénéficié pour son expansion de la prise en compte du changement climatique, au détriment du charbon ; mais aussi des gains d'efficacité énergétique grâce aux turbines à haute température et aux cycles combinés ; et enfin de la puissance économique des grandes compagnies pétrolières en quête de diversification, en prévision de l'après-pétrole.

Toutefois, malgré la faveur dont il jouit depuis trente ans et ses avantages dans le bilan énergétique, le gaz naturel présente des limites : à la très forte concentration géographique des pays fournisseurs s'ajoute la dépendance stratégique résultant des lourdes infrastructures fixes de transport (gazoduc, gaz naturel liquéfié). Hors gaz non conventionnels, les réserves prouvées donnent un rapport réserves/production de l'ordre de 80 ans contre 40 ans pour le pétrole, mais cette valeur est de l'ordre de 20 ans pour l'Amérique du Nord et 50 ans pour l'Eurasie. Compte tenu de l'épuisement des ressources pétrolières facilement accessibles, le gaz devrait jouer un rôle majeur sur la scène énergétique mondiale tout au long de ce siècle. Il va conférer aux pays qui le possèdent un poids géopolitique important et obliger les pays consommateurs à prévoir la satisfaction de leurs besoins sur le long terme. Les scénarios tendanciels de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) pour le monde à l'horizon 2020-2030 indiquent une croissance de la consommation d'environ 1,5 % par an.

En tenant compte des politiques et mesures en cours, l'AIE dans son scénario alternatif et la Direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne (DGTREN) dans son scénario tendanciel donnent une croissance du gaz pour l'UE-27 respectivement de 0,9 % et 0,8 % par an. Les objectifs et mesures du troisième Paquet Énergie-Climat modifient cependant cette tendance. Le scénario « New Policy » de la DGTREN, caractérisé par des objectifs très volontaristes en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables, donne une décroissance de la consommation européenne de gaz de 0,5 % à 2 % par an, en fonction du prix du pétrole.

À l'horizon 2025, compte tenu de la baisse de la production intérieure de 200 milliards de mètres cubes (Gm³) à 100 milliards, les besoins d'importations en gaz de l'Union européenne, aujourd'hui de 300 Gm³, pourraient augmenter d'un volume compris entre 20 et 160 Gm³ selon les scénarios. Signalons cependant que dans le scénario « New Policy » de la DGTREN, un prix du baril de pétrole de 100 dollars au lieu de 60 dollars conduirait à une baisse des importations de 70 Gm³.

L'augmentation de la production en Norvège (+ 30 Gm³) et des importations supplémentaires déjà contractées avec la Russie (+ 30 Gm³) ainsi que le développement du commerce du gaz naturel liquéfié (au minimum 20 Gm³) devraient permettre d'assurer les approvisionnements gaziers de l'UE, avec une certaine marge dans le cadre du scénario du troisième Paquet Énergie-Climat qui prévoit une forte maîtrise de la consommation de gaz dans les secteurs du bâtiment et de l'industrie.

Il faut distinguer le risque de court terme (rupture d'approvisionnement pour des raisons techniques ou politiques) et celui de long terme (inadéquation de la demande et de l'offre disponible à long terme).

Le risque de court terme existe mais il est réduit par une diversification des sources d'approvisionnement et par la fiabilité des fournisseurs. Le risque de long terme est plus inquiétant, en raison des investissements considérables nécessaires pour compenser le déclin des gisements actuels et absorber l'éventuelle croissance tendancielle de la consommation.

2. Orientations

Dans ce contexte, l'UE doit poursuivre un double objectif : d'une part, réduire sa consommation ; d'autre part, développer de nouveaux projets avec les pays fournisseurs pour diversifier ses approvisionnements.

Une nouvelle stratégie européenne sur la sécurité énergétique

Parce que l'approvisionnement présentera toujours des incertitudes et que la dépendance gazière pourrait être très élevée, de l'ordre de 80 % à l'horizon 2025 dans un scénario tendanciel, l'UE doit renforcer sa sécurité énergétique.

Le marché gazier européen construit sur les politiques européennes de régulation et de concurrence a pour objectif d'allouer le gaz naturel là où il est le plus nécessaire. La pleine réalisation du marché et de la libre circulation constitue une première réponse contre les incidents d'approvisionnement.

L'Union européenne souhaite aller plus loin pour renforcer la sécurité énergétique. C'est la principale conclusion de la deuxième Revue Stratégique de l'énergie du 13 novembre 2008, qui propose de compléter les directives sur le marché intérieur et le Paquet Énergie-Climat récemment adoptés.

Pour cela, il faut remonter les niveaux d'exigence des règles de fonctionnement, disposer de nouveaux instruments de gestion, augmenter les capacités de stockage et de transport afin de faire face à toutes les circonstances d'une telle dépendance.

Ainsi, la Commission entend préparer des instruments pour une nouvelle infrastructure européenne de l'énergie, à partir du Livre Vert intitulé *Vers un réseau européen d'énergie sûr, durable et compétitif*.

Face aux risques de crise gazière, le Conseil demande des actions, des initiatives et des instruments efficaces, des critères plus précis de sélection, pour améliorer la transparence sur les flux, les stocks, la production et les capacités de transport du gaz, et ainsi faciliter l'identification des investissements les plus adaptés aux objectifs de l'UE. La publication par la Commission le 16 juillet 2009 d'une proposition de *Règlement pour la révision de la directive de 2004 sur la sécurité d'approvisionnement en gaz* a ouvert un espace de réflexion.

Des partenariats énergétiques élargis

L'équilibre entre l'offre et la demande de l'UE serait favorisé par le développement de partenariats stratégiques avec ses voisins producteurs, la Russie et l'Afrique du Nord dans un premier temps, le Moyen-Orient ultérieurement. Il ne faut guère se reposer sur l'idée d'un vaste marché fluide du gaz naturel liquéfié, même si son développement doit être encouragé et sera très utile dans les moments de crise ou pour faire jouer la concurrence. Les gazoducs et le GNL contribuent de manière complémentaire à la sécurité d'approvisionnement : les premiers restent plus denses et moins concurrentiels pour les pays qui, comme l'Europe, ont la chance d'être proches des grands gisements gaziers ; le second peut s'adapter beaucoup plus facilement à la demande.

Ces partenariats doivent trouver un équilibre entre les États, qui doivent favoriser l'établissement d'un cadre propice à la coopération et les entreprises, qui doivent écarter, sous l'œil vigilant de l'UE, les ententes qui ne respecteraient pas les règles de la concurrence.

- Avec la Russie, principal fournisseur de l'UE, l'heure est venue, sur les bases du dialogue UE-Russie, de mettre en place un partenariat énergétique élargi. Le dialogue a bien mis en évidence le besoin de travailler sur l'efficacité énergétique, les énergies renouvelables, les infrastructures prioritaires et les technologies. L'enjeu est celui de la sécurité énergétique pour l'UE et celui du développement économique pour la Russie.

La question des investissements dans la production de nouveaux champs en Russie est cruciale pour les deux parties. En effet, compte tenu du déclin des champs actuels, dont la production devrait s'élever à environ 350 Gm³ à l'horizon 2020, soit la moitié de celle d'aujourd'hui, les investissements de Gazprom dans les nouveaux gisements au nord et à l'est du pays sont plus que nécessaires.

Par ses opérations de sponsorship – club de football en Allemagne, équipe cycliste participant au Tour de France¹ – Gazprom montre sa volonté de s'implanter dans les pays occidentaux, à l'aval de la chaîne de valeur gazière pour chercher à sécuriser ses débouchés. Une telle perspective n'est pas à redouter. Même si, comme pour toute entreprise, la satisfaction de ses intérêts constitue son mobile premier, Gazprom doit être considérée comme un partenaire industriel fiable, avec lequel des partenariats de long terme peuvent être conclus. Son alliance avec BASF, depuis de nombreuses années, en fournit un bon exemple.

(1) Sponsorisation menée avec Itera.

- Au niveau global, l'enjeu est aussi concurrentiel. Les États-Unis affichent de fortes ambitions technologiques. Le partenariat Asie-Pacifique, réunissant l'Australie, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, l'Inde et le Japon, vise à dégager une stratégie commune qui s'appuie à la fois sur des réformes industrielles et sur l'utilisation de nouvelles technologies moins polluantes. Un partenariat de cette nature entre l'UE et la Russie donnerait aux deux régions des chances nouvelles de rester dans la course technologique et industrielle.
- Sur les points de désaccord, notamment l'accès des tiers au réseau et la libre circulation, il faut sans doute attendre que le processus de libéralisation en Russie ait suffisamment progressé et que les prix aient augmenté. Les deux systèmes pourront alors être plus facilement harmonisés vers un marché plus vaste, au bénéfice des deux parties. Rappelons aussi que les idéologies économiques divergent : la Russie considère la maîtrise des infrastructures logistiques lourdes comme un objectif stratégique, et répète régulièrement qu'elle ne l'abandonnera pas.

L'Europe dépendante

La dépendance gazière de l'Europe ne se résume pas au risque d'interruption de l'approvisionnement par un fournisseur ou par un pays de transit exerçant un chantage ou ripostant à une sanction. Elle ne se réduit pas non plus à une rupture des flux provoquée par un conflit militaire. Le problème réside ailleurs que dans la menace réelle : la dépendance pèse sur les esprits, elle suscite la division et le soupçon.

Les importateurs de gaz comme les pays fournisseurs font remarquer que, hormis l'épisode particulier du début de l'année 2009, depuis trente ans l'Europe n'a jamais souffert de rupture d'approvisionnement. Ils soulignent que les producteurs – Gazprom en premier lieu – ont toujours fait preuve de fiabilité, même en temps troublés. Dans une relation de commerce, le fournisseur a autant besoin du client que l'inverse : la question n'est pas dans l'intérêt mutuel à commercer mais dans le rapport de force. Trente ans après, l'embargo et le choc pétrolier de 1973 et de 1979 restent très présents dans les mémoires européennes.

La dépendance gazière existe dans les esprits : l'UE et particulièrement certains des États membres se sentent vulnérables. Ce qui inquiète, ce n'est pas tant le poids de la Russie dans l'approvisionnement de l'Europe – un quart seulement, avec un éventail de fournisseurs convenablement diversifié – que les difficultés économiques et sociales qui découleraient d'une coupure prolongée. Cette forte inquiétude occupe l'actualité européenne à chaque crise.

La dépendance gazière est un point de fragilité, générateur d'un malaise durable. Plus virtuelle que réelle, la menace gazière n'en crée pas moins le soupçon ; elle divise les Européens entre partisans de l'apaisement et partisans de la confrontation ; elle infléchit les diplomaties ; elle permet à des puissances étrangères d'exercer leurs influences contraires ; elle pèse sur les opinions publiques européennes.

Le tracé des nouveaux gazoducs d'approvisionnement de l'Europe sur sa façade Est illustre de manière évidente la difficulté pour l'Europe. Les États membres divergent entre eux et avec la Russie sur les projets : Nord Stream, à travers la mer Baltique, soutenu et réalisé par l'Allemagne et la Russie ; South Stream, à travers la mer Noire,

promu par Gazprom ; Nabucco, promu par l'Union européenne et des États membres d'Europe centrale. L'annonce récente du doublement de la capacité de South Stream montre la volonté de la Russie de s'affranchir de sa dépendance à l'égard de l'Ukraine et le souhait de la Bulgarie ou de la Grèce d'améliorer leur approvisionnement, mais ne peut être considérée comme une mesure favorable pour les pays de l'Est de l'Europe, approvisionnés par du gaz transitant par l'Ukraine.

Dès lors, la réponse est évidente : il ne s'agit pas de se passer du gaz russe, ni de contraindre l'État souverain russe à faire ce qu'il ne veut pas faire.

Les États-Unis visent peut-être à affaiblir la puissance russe renaissante. L'Europe quant à elle doit apprendre à vivre avec ses voisins et se féliciter plutôt de disposer à ses portes de partenaires aussi richement dotés en matières premières.

Comme il en fut du Marché commun, l'énergie, hier facteur de conflits impérialistes, doit se transformer en enjeu de coopération. Le commerce doit être un vecteur de paix entre une Europe en quête d'énergie et des fournisseurs en manque de biens de consommation, de ressources financières, de technologies et d'investissements. C'est ainsi que la France vient d'appeler à un espace économique commun.

Mais coopération ne saurait signifier soumission. La mémoire des politiques dites « d'apaisement » est aussi très présente à l'esprit des Européens. Pour fonctionner, la coopération doit être équilibrée : elle passe par un renforcement en faveur de l'Europe.

3. Recommandations

Sécurité énergétique : la prochaine frontière de la construction européenne

L'intensité des débats publics sur la dépendance gazière de l'Europe s'est encore accrue au cours des derniers mois, autour des fluctuations de grande ampleur du prix des hydrocarbures, du rôle joué par Gazprom dans l'État russe, des tensions entre les États successeurs de l'URSS (Ukraine, Géorgie), des perspectives de formation d'un cartel des producteurs.

La ligne stratégique de la sécurité gazière de l'UE consiste à équilibrer le rapport de force entre l'Europe et ses fournisseurs de gaz, en premier lieu la Russie et Gazprom. Pour dialoguer dans le calme et l'intérêt mutuel avec des partenaires puissants, il faut l'être soi-même, ce qui permet aux équilibres, sources de quiétude, et aux coopérations, sources de progrès réciproques, de s'installer.

Tel est l'esprit des recommandations proposées ici.

Il s'agit de prospective, non de propositions pour lesquelles le Centre d'analyse stratégique n'est pas mandaté. Il ne faut pas en attendre de résultats à court terme. Les événements récents (hausse spectaculaire des prix du pétrole et du gaz, suivie de leur baisse non moins rapide, crises géorgienne et ukrainienne, tentatives de création d'un cartel de pays producteurs inspiré de l'OPEP) comme les tendances lourdes (ressaisissement de l'État russe autour de la puissance gazière, identité d'intérêts entre l'État et ses compagnies pétrolières et gazières, part constamment croissante

du gaz dans le bilan énergétique de l'Europe) fournissent aujourd'hui l'occasion de proposer à la politique gazière de l'Europe un infléchissement décisif.

Alors que la concurrence, de par le nouveau traité, n'est plus considérée comme une fin en soi mais comme un moyen parmi d'autres de réaliser les objectifs de l'Union ; alors que les échecs de la dérégulation financière réhabilitent une certaine forme d'intervention de l'État dans l'économie ; alors que l'élection présidentielle aux États-Unis va peut-être déboucher sur un infléchissement de leur diplomatie, notamment à l'égard des grands pays gaziers ; alors que la France, historiquement sensible à la dépendance énergétique, s'est fait reconnaître par son efficacité durant la Présidence de l'Union européenne ; alors que la sortie de crise géorgienne sous l'impulsion de la Présidence française a de nouveau illustré la vertu d'un langage clair, calme et ferme, l'opportunité est là pour tracer les perspectives nouvelles.

Recommandations : de la dérégulation en Europe à la régulation européenne

La « crise gazière » fournit l'occasion de transformer la relation entre l'Europe et ses fournisseurs, pour passer de l'état de dépendance, génératrice d'inquiétude voire d'hostilité, à une interdépendance mutuellement bénéfique.

À cette fin, une ligne stratégique s'impose. Pour dialoguer avec ses fournisseurs et avec ses importateurs, l'Europe doit parler d'une seule voix. Certes, conformément au nouveau traité, l'Union européenne s'est désormais dotée d'une Haute Représentante pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité qui coordonne toute la politique extérieure de l'UE. Mais, la parole sans possibilité d'agir se réduit à des incantations et à un immobilisme coûteux : pour assurer sa crédibilité, la diplomatie énergétique doit s'appuyer sur des instruments d'action efficaces et crédibles.

Cette ligne stratégique s'organise autour des six objectifs suivants :

- 1. Infléchir la tendance à la consommation croissante de gaz : économiser le gaz dans le chauffage résidentiel et tertiaire, objectif déjà entériné ; réhabiliter le recours au nucléaire pour la production d'électricité, encadrer voire limiter l'utilisation (non seulement du charbon et du pétrole mais aussi) du gaz pour la production d'électricité en base, où tout est à faire.**
- 2. Réviser périodiquement en toute transparence nos besoins en gaz et construire les infrastructures nécessaires à la solidarité européenne : interconnexions transfrontalières, terminaux GNL.**
- 3. Se donner les moyens de conclure des partenariats énergétiques avec les trois régions productrices qui bordent l'Europe : la Russie et l'Afrique du Nord dans un premier temps, le Moyen-Orient ultérieurement.**
- 4. Développer les partenariats entre les opérateurs de l'amont et de l'aval.**
- 5. Lancer une réflexion sur la mise en place et la coordination des stocks européens autour d'un programme pluriannuel allongeant progressivement la durée des stocks nationaux.**
- 6. Établir des normes minimales destinées à sécuriser les approvisionnements pour les autorisations de fourniture.**

À l'heure où une nouvelle Commission européenne va se mettre en place, il est utile de souligner que, durant le premier semestre 2009, les relations de l'UE avec les trois principales régions productrices de gaz (Russie, Afrique et Moyen-Orient) ont connu des développements qui ne peuvent guère être considérés comme favorables : tensions avec la Russie, ralentissement de l'Union pour la Méditerranée, aggravation du différend avec l'Iran...

Le récent sommet de mai 2009 entre la Russie et l'Union européenne consacré au dossier de la sécurité et de l'énergie s'est achevé sur fond de divergences, avec une UE réclamant toujours la ratification de la Charte de l'Énergie par la Russie, et un responsable russe mettant en garde contre une « nouvelle crise » du gaz, compte tenu de la situation financière de la société ukrainienne de transport de gaz. L'Ukraine, au bord de la faillite, réclame de son côté des soutiens financiers considérables.

Cette évolution conflictuelle résulte de la méfiance, sinon de la défiance, qui existe aujourd'hui entre les pays de l'Est de l'Union européenne et la Russie. La signature entre l'UE et l'Ukraine fin mars 2009 – en l'absence de la Russie – d'un plan de modernisation du réseau ukrainien de gazoducs (qui ne fait pas référence à la Russie), la signature d'un partenariat oriental entre l'UE et six pays de l'ex-URSS (Arménie, Azerbaïdjan, Biélorussie, Géorgie, Moldavie et Ukraine), la récente déclaration de la Pologne confirmant l'installation d'une batterie de 96 missiles sol-air « Patriot » américains sur son territoire d'ici à la fin de l'année 2009... tous ces événements ont été interprétés par la Russie, non sans une part de raison, comme des gestes hostiles à son égard.

S'inscrivant sur cette toile de fond, le dialogue sur la sécurité énergétique entre la Russie et l'UE ne pouvait guère avancer durant le premier semestre 2009. Il est néanmoins fondamental que la nouvelle Commission relance la démarche et arrive à mettre en place des partenariats de long terme avec la Russie et les pays de l'Afrique du Nord. S'il est compréhensible que des circonstances particulières, héritées parfois de l'histoire, en retardent la mise au point, il serait économiquement déraisonnable d'entretenir de mauvaises relations avec l'ensemble des principaux fournisseurs de gaz mondiaux...

Au contraire, un dialogue sur la sécurité énergétique gazière bien mené peut faire comprendre à tous les partenaires, en particulier aux pays de l'Est de l'UE, tout l'intérêt d'une coopération pacifiée sur le long terme. À cette fin, le Conseil européen pourrait donner l'impulsion pour que la nouvelle Commission européenne relance la réflexion et les consultations en vue de la définition d'une nouvelle politique de sécurité gazière.

4. Instruments pour l'action

Les compagnies pétrolières et gazières, désormais délivrées des tutelles étatiques et généralement à capitaux privés, prennent certes en compte les préoccupations de continuité de fourniture. Mais elles le font pour leur propre compte, dans le cadre de leurs obligations commerciales et de leurs intérêts stratégiques. Les compagnies qui transportent et commercialisent le gaz sur le marché européen sont évidemment liées de manière intrinsèque à leurs fournisseurs. On ne saurait le leur reprocher puisque c'est leur métier. Mais si l'Europe veut imposer ses propres objectifs, il lui faut se

doter des instruments d'influence appropriés. Sa crédibilité est en jeu : il s'agit de sa capacité à transformer ses paroles en actes.

Pour assurer une meilleure coordination des politiques d'approvisionnement en gaz, on évoque parfois la constitution d'un monopole d'acheteurs, rassemblant les compagnies gazières importatrices, ou une « centrale européenne d'achat de gaz ». La politique communautaire de concurrence vise à décourager les contrats à long terme considérés comme des obstacles à la concurrence. Elle prohibe et combat en permanence les cartels et les ententes, réprime les abus de position dominante. C'est même le cœur de l'objectif que lui fixe son mandat fondateur, de par le traité de Rome : la condamnation d'E.ON et de GDF-Suez, pour l'accord qu'ils avaient conclu en 1975 afin de réaliser un gazoduc dans le sud de l'Allemagne en est une bonne illustration. Les ententes qui ont pu exister dans le passé entre les gaziers européens, qui ont permis la conclusion de contrats à long terme et de consortiums de réalisation d'infrastructures, se sont affaiblies ou dissoutes. Il convient cependant d'être conscient que la réalisation, demain, d'un gazoduc en direction de la mer Caspienne et, ultérieurement, vers des gisements plus au sud, ne pourra se faire qu'avec l'appui des principales compagnies gazières et dans un processus cohérent de discussion avec les pays de cette région, processus qui reste largement à inventer.

Les bases juridiques d'une politique gazière

La concurrence n'est pourtant pas le seul objectif de la construction européenne. Et sa place prédominante dans la hiérarchie des objectifs a régressé : d'une part, par la modification du traité intervenue en 2007 sur initiative de la France (voir plus loin) ; d'autre part, en raison des évolutions du contexte politico-idéologique, qui mettent en question la référence absolue aux bienfaits de la dérégulation qui régnait sans partage depuis deux décennies ; enfin, par l'évolution du contexte stratégique, avec l'accroissement inquiétant de la dépendance énergétique et les tensions montantes à l'est et au sud-est du continent. L'Union européenne reconnaît pleinement les préoccupations de sécurité stratégique, à côté de la concurrence.

Dans les débats à venir sur la mise en place d'une éventuelle politique gazière de l'Union européenne, une réglementation d'intérêt économique général pourra apparaître à la fois plus conforme à l'intérêt public et plus efficace qu'un simple cartel d'entreprises privées, qui bénéficierait d'une position économique très puissante – sans garantie qu'il n'y ait pas entente entre ce consortium et les fournisseurs, au préjudice des intérêts stratégiques de l'Europe.

Les options envisageables devront donner lieu à d'amples débats. Les recommandations qui figurent en fin du rapport esquissent un certain nombre de pistes.

Certains souhaiteront étendre à l'échelle de l'Union la loi française qui impose à tout fournisseur de détenir en France, à la date du 31 octobre de chaque année, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un mandataire, des stocks de gaz naturel suffisants, compte tenu de ses autres instruments de modulation, pour remplir pendant la période comprise entre le 1^{er} novembre et le 31 mars ses obligations contractuelles d'alimentation directe ou indirecte des clients « non interruptibles ». D'autres voudront que *chaque État membre soit dans l'obligation de prévoir des moyens d'urgence à concurrence de, disons, 10 % de sa consommation de pointe, et de les mettre en œuvre sur décision collective prise par l'Union, même si le territoire*

de cet État n'est pas directement concerné par la rupture d'approvisionnement qu'il s'agit de traiter, libre à lui de choisir les stockages, les contrats interruptibles ou une combinaison des deux.

D'autres, enfin, souhaiteront mettre en place un régime juridique des importations soumettant les compagnies gazières à autorisations, défini dans le droit communautaire et appliqué par une agence européenne de régulation. Encadrées par cette tutelle, les entreprises européennes comme multinationales seraient incitées à construire des infrastructures logistiques (gazoducs, stockage, terminaux) sur le territoire européen et à orienter leurs sources d'approvisionnement en fonction de la stratégie de sécurité européenne, en particulier pour développer les gisements et les moyens de transport situés en dehors de l'Union européenne. Un tel dirigisme industriel soulèvera des oppositions nombreuses et des rivalités sur la dévolution du pouvoir régulateur européen, entre les États membres, la Commission et d'éventuelles autorités *ad hoc* à mettre en place.

Ce débat devra avoir lieu et être mené, en priorité, avec les pays de l'Est de l'Europe qui, en raison de leur histoire et de leur géographie, peuvent éprouver une certaine méfiance à l'égard de la Russie.

Les conclusions du rapport s'inscrivent pleinement dans les orientations des dernières communications communautaires (y compris son projet de règlement du 16 juillet 2009) et ses propositions répondent au pas en avant demandé par l'UE pour améliorer la sécurité gazière :

- la deuxième Revue Stratégique de l'énergie du 13 novembre 2008 propose un plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques, pour une stratégie de sécurité énergétique gazière de long terme, dont trois des cinq axes prioritaires concernent : les besoins d'infrastructures et de diversification des sources d'approvisionnement¹, les relations extérieures dans le domaine de l'énergie², les stocks de pétrole et de gaz et les mécanismes en cas de crise ;
- la Communication du 19 novembre 2008 demande une révision en 2010 de la directive 2004 concernant les mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel. Sur fond de situation et de normes très différentes des États membres sur le sujet, le texte s'inquiète de la faiblesse des données apportées par les États pour juger de la sécurité à court et long terme, du manque d'efficacité des instruments actuels, de l'absence de réel plan d'urgence et de mécanisme de solidarité. L'UE souligne l'importance, dans la prochaine révision de la directive, d'harmoniser les normes, de restaurer les marges de sécurité d'approvisionnement, d'améliorer la transparence et la définition de mesures d'urgence... en agissant au moindre coût ;

(1) Plan d'interconnexion pour la région balte concernant le gaz, l'électricité et le stockage – corridor gazier sud-européen depuis la Caspienne et le Moyen-Orient – état des lieux et plan d'action pour le GNL – interconnexions gazières et électriques Nord-Sud pour l'Europe centrale et Sud-Est – réseau énergétique en mer du Nord.

(2) « L'UE est liée par des protocoles d'accord sur l'énergie avec un grand nombre de pays tiers. L'Europe devrait formuler une nouvelle génération de clauses d'interdépendances énergétiques dans des accords étendus avec des pays producteurs non européens ». Sont cités la Norvège, l'Ukraine, la République de Moldavie, la Turquie, la Biélorussie, la Russie, la région Caspienne, l'Irak, l'Afrique.

- les conclusions du Conseil sur la deuxième Revue Stratégique de l'énergie en janvier 2009 précisent les inflexions que doit prendre la politique énergétique européenne. Tout en rappelant les principes fondamentaux – un marché intérieur de l'énergie efficace et concurrentiel, la subsidiarité, les objectifs désormais inscrits du Paquet Énergie-Climat de réduction de 20 % des émissions de gaz à effet de serre et d'une proportion de 20 % d'énergies renouvelables dans la consommation –, la communication du Conseil trace les axes stratégiques : amélioration des infrastructures de réseau, urgence de la sécurité gazière, efficacité énergétique, production intérieure d'énergie, relations renforcées avec les pays producteurs ;
- dans le cadre du Plan de relance économique, le Conseil européen a approuvé le 7 juillet 2009 un règlement permettant de financer des projets dans le domaine de l'énergie afin de favoriser la relance, de renforcer la sécurité énergétique et de réduire les émissions de gaz à effet de serre. Ce plan prévoit en 2009 et 2010 une enveloppe s'élevant à 3 980 millions d'euros afin de financer 47 projets, dont 18 projets d'infrastructures pour le gaz (pour 1 440 millions d'euros) ;
- le 16 juillet, enfin, la Commission a proposé au Parlement et au Conseil un nouveau règlement destiné à renforcer la sécurité gazière de l'Europe, d'une part en demandant à chaque État d'amplifier à son niveau les mesures visant à faire face à une interruption de l'approvisionnement, et, d'autre part, en prévoyant la mise en place de mécanismes de solidarité entre les différents États membres « pour assurer un flux continu au travers de leurs frontières » en cas de coupure importante, conduisant à une « urgence communautaire ». Le rôle de coordination de la Commission serait ainsi renforcé durant les crises et dans l'instauration de mécanismes unifiant les efforts des États membres.

Durant sa Présidence, au second semestre 2008, la France a ouvert le débat sur la sécurité énergétique de l'UE avec la pleine adhésion de ses partenaires. La deuxième Revue Stratégique de l'énergie, les crises géorgienne et ukrainienne, le contexte actuel de crise économique où la vulnérabilité s'accroît, offrent un créneau d'opportunité pour des propositions qui permettront de sortir des schémas inadaptés à la situation, des affichages d'intentions sans instruments d'action qui pourraient décrédibiliser l'UE aux yeux de ses partenaires commerciaux. Ceux-ci ont eux-mêmes intérêt à ce que l'Europe non seulement s'exprime d'une seule voix mais aussi dispose des moyens opérationnels de traduire ses paroles en actes.

Le déclenchement de la mécanique de consultation communautaire pourrait être l'invitation à réfléchir sur l'actualisation d'un partenariat énergétique avec la Russie dépassant le constat des désaccords sur le traité de la Charte de l'Énergie. Ce traité a l'immense intérêt de créer un cadre juridique partagé entre les 50 États qui l'ont ratifié sur le commerce, le transit et les investissements dans le secteur de l'énergie : il reçoit, sur un grand nombre de points, l'assentiment des Russes, qui estiment d'ailleurs appliquer en pratique ses principes, mais se heurte à un refus nettement exprimé de leur part de le ratifier – au bénéfice d'un partenariat élargi et approfondi formant une relation durable de l'Europe avec l'acteur incontournable du système gazier international, et s'appuyant sur la récente proposition russe d'un nouveau cadre juridique international pour la coopération énergétique.

La nouvelle Commission devra s'attacher à :

- relancer des partenariats stratégiques avec les principales régions productrices de gaz que sont la Russie et l'Afrique du Nord ;
- reposer la question de la sécurité énergétique dans des termes nouveaux afin de se doter des instruments appropriés pour l'action, au risque que toute tension future, quelle que soit son origine, ne se transforme en crise avérée pour l'Europe...

Par ailleurs, compte tenu des incertitudes considérables existant aujourd'hui sur les besoins de gaz de l'UE à 2025, un nouvel exercice de prospective de la demande gazière de l'Union européenne devra être réalisé à court terme en prenant en compte les effets du ralentissement économique actuel et les premiers résultats du troisième Paquet Énergie-Climat.

Les diagnostics convergent aujourd'hui, comme la vision des axes de progrès vis-à-vis des questions de diversification des sources d'approvisionnement et des infrastructures d'acheminement, de contrats d'approvisionnement, de stocks de sécurité, de promotion du GNL, de solidarité intereuropéenne, de dialogue stratégique avec les pays fournisseurs, etc.

Mais la politique gazière de l'Europe est mise en œuvre non par l'Union européenne ni par les États membres mais par des entreprises, désormais généralement privées, et par leurs fournisseurs.

Ce qui manque encore, ce sont des instruments d'action pour transformer l'affichage des intentions en actes industriels et commerciaux, en investissements d'infrastructures, en partenariats concrets afin de rendre crédible la politique gazière de l'Europe. Faute de quoi les appels répétés à la cohérence du discours européen et au dialogue stratégique avec les pays fournisseurs resteront au stade des intentions.

Pour ce qui concerne les instruments d'action, le consensus européen n'est pas établi mais la deuxième Revue Stratégique de l'énergie en 2008 a clairement appelé à leur révision. Et les progrès accomplis sur le mécanisme de crise créent la base d'un dialogue pour établir la confiance mutuelle.

Le débat peut donc s'ouvrir demain sur les idées nouvelles, alors que s'installent la nouvelle Commission et le nouveau Parlement, et que les citoyens de l'Union européenne appellent de leurs vœux l'expression d'un leadership politique.



INTRODUCTION

INTRODUCTION

INTRODUCTION



Les dernières décennies ont vu une croissance très soutenue de la consommation de gaz, principalement due à son utilisation pour la production d'électricité, en Europe, aux États-Unis et plus récemment en Asie. À l'avenir, compte tenu de l'épuisement des réserves pétrolières facilement accessibles et de la volonté des pays de l'OPEP de limiter leur production, le gaz devrait être amené à jouer un rôle majeur sur la scène énergétique mondiale tout au long de ce siècle.

Le gaz va conférer aux pays qui le possèdent un poids géopolitique important. Au contraire, les pays consommateurs devront chercher à assurer la satisfaction de leurs besoins sur le long terme.

Cette relation – a priori simple – de dépendance entre pays producteurs et consommateurs se révèle à l'analyse beaucoup plus complexe. De fait, les pays producteurs sont dépendants des devises en provenance des pays consommateurs, les intérêts des pays producteurs sont loin d'être identiques, les pays consommateurs peuvent se tourner vers d'autres sources d'énergie...

C'est cette relation d'interdépendance gazière entre les différents pays qui constitue l'objet d'étude principal de ce document. Il examine tout d'abord les évolutions potentielles du marché dans les vingt prochaines années. Il cherche à préciser et à mettre en perspective le rôle de la Russie et de Gazprom, compte tenu de leur poids sur l'échiquier gazier mondial et particulièrement vis-à-vis de l'Europe. L'analyse traite ensuite de plusieurs points spécifiques de la politique gazière de l'Union européenne susceptibles d'influencer la place de l'Europe et de ses entreprises dans la problématique de l'interdépendance gazière. Le chapitre 4 présente enfin plusieurs scénarios possibles et envisage le devenir de l'interdépendance gazière entre l'Union européenne et la Russie.

À l'issue de ces analyses, des recommandations sont formulées. On les trouvera récapitulées dans la conclusion. Elles traduisent l'idée que la sécurité gazière de l'Union européenne doit s'adapter à des discontinuités : augmentation du prix des énergies, difficultés d'exploitation des nouveaux gisements et de construction des infrastructures de transport ou de stockage, pouvoir de marché et insuffisance des instruments de régulation, internationalisation des compagnies des pays producteurs.

Ces propositions doivent être appréciées avec une vue prospective. Néanmoins, nous avons cherché à ce qu'elles puissent s'inscrire dans le prolongement des positions actuelles de la France, notamment de celles qu'elle défend dans le cadre européen.

En annexe figure également une proposition de mise en place d'une centrale d'achat de gaz, rédigée par Christian Stoffaës.

Pour mener cette étude, le Centre d'analyse stratégique a mis en place un groupe de travail regroupant les administrations concernées mais aussi plusieurs universitaires. Sa composition figure en annexe.

Les recommandations relatives à la politique de sécurité d'approvisionnement ont été élaborées à l'issue de l'analyse et des débats entre les membres du groupe, par le président et sous sa seule responsabilité. Elles n'engagent pas les administrations représentées. La Direction générale de l'énergie et du climat (DGEC) exprime en particulier ses réserves sur les recommandations 1 et 5 qui avancent l'idée d'encadrer voire de limiter l'utilisation (du charbon et du pétrole mais aussi) du gaz pour la production d'électricité, ou de lancer une réflexion sur la mise en place et la coordination des stocks européens autour d'un programme pluriannuel allongeant progressivement la durée des stocks nationaux. La DGEC souligne également que le paragraphe 3.1 expose une théorie sur la régulation qui ne reflète pas nécessairement l'avis des participants au groupe mais correspond plutôt à une réflexion académique.

Le lecteur est enfin invité à consulter les ouvrages cités dans la bibliographie pour approfondir les sujets qui ne sont parfois qu'évoqués.





Le gaz constituera l'une des énergies principales du XXI^e siècle mais son utilisation devra satisfaire les impératifs de la lutte contre le changement climatique



1. Les déterminants du marché gazier conduisent à renforcer la notion de partenariat

1.1. Les réserves mondiales de gaz sont importantes mais concentrées dans un nombre limité de pays

Au 1^{er} janvier 2006, les réserves prouvées de gaz naturel avaient atteint 180 000 milliards de mètres cubes (Gm^3), soit 160 Gtep¹. En énergie (tep), elles étaient équivalentes à celles de pétrole mais correspondaient, compte tenu d'une moindre demande annuelle actuelle (de l'ordre de 3 Mtep au lieu de 4 pour le pétrole), à une durée plus longue de consommation, 64 ans. Ces réserves prouvées ont connu une spectaculaire augmentation depuis les années 1970 : évaluées à 17 000 milliards de m^3 en 1960, elles sont passées à 39 000 en 1970 et à 77 000 en 1980².

Comme le montre la figure n° 1 qui, au-delà des réserves prouvées, représente les gisements restant à découvrir mais aussi les gaz non conventionnels, les ressources sont encore considérables.

L'Institut français du pétrole (IFP) distingue plusieurs ressources dites non conventionnelles de gaz naturel :

- les gaz pauvres, non conventionnels ;

(1) 1 Mtep = 1,11 Gm^3 .

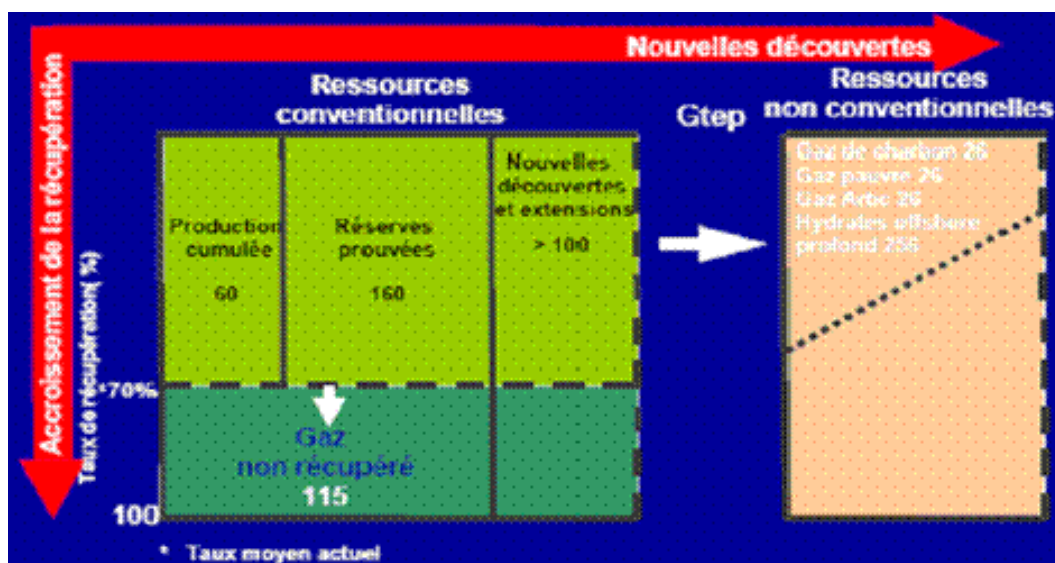
(2) Source : IFP.

- les ressources de gaz emprisonnées dans des réservoirs compacts (gaz contenu dans la porosité de roche réservoir) très faiblement perméables (en grandes quantités aux États-Unis) ;
- les gaz de charbon (*coal bed methane*) ;
- et enfin les hydrates de gaz (on estime aujourd’hui que 80 % du méthane de la planète se trouvent piégés sous forme d’hydrates de gaz). Si les volumes existants sont importants, leur production, compte tenu des problèmes techniques, ne semble pas envisageable à court et moyen terme.

Soulignons l’importance prise par la production de gaz non conventionnels aux États-Unis, deuxième producteur de gaz derrière la Russie¹. Leur part représente déjà plus de 45 % de la production en 2008², principalement à partir des gaz de schistes (roches argileuses) et des gaz de charbon (issus des veines de charbon, 7 % de la production de gaz).

Ainsi, au plan mondial, les ressources ultimes se situeraient entre 450 000 et 530 000 Gm³, ce qui permet d’assurer, au rythme actuel, une consommation supérieure à cent ans.

Figure n° 1 : Renouvellement et augmentation des réserves gazières



Source : IFP, direction des études économiques

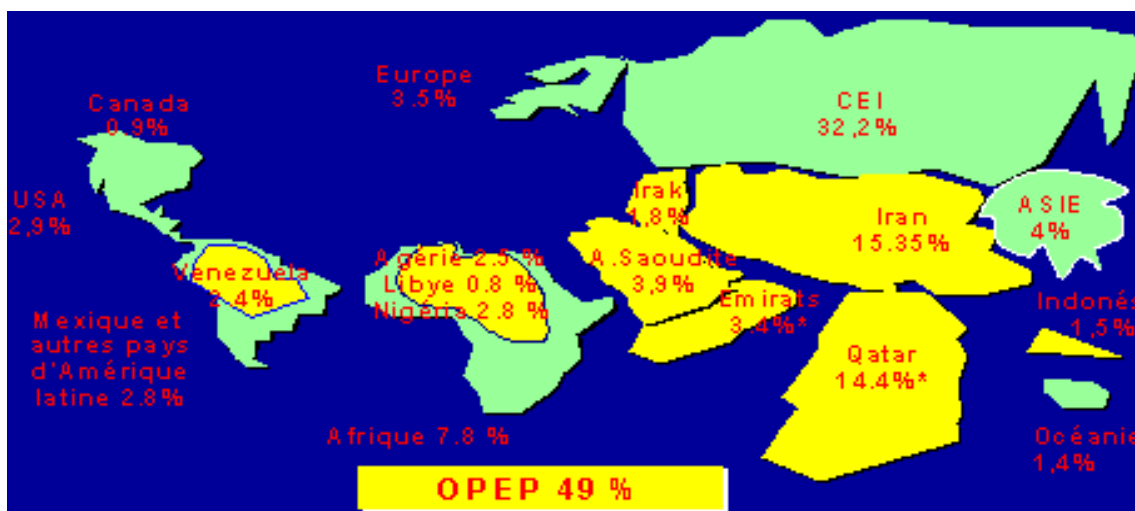
Les réserves mondiales se situent principalement en Russie et au Moyen-Orient

Les réserves prouvées de gaz se répartissent essentiellement entre la zone de l’ex-URSS et les pays de l’OPEP (figure n° 2), alors que les pays de l’OCDE ne possèdent que 8 % du total mondial.

(1) 546 Gm³ et 607 Gm³, *BP Statistical Review*, juin 2008.

(2) Les gaz sont non conventionnels soit par la nature de leur fluide (bitume, charbon, etc.), de leur réservoir (profond, compact, etc.) ou de leur mise en production.

Figure n° 2 : Réserves et ressources mondiales



Source : IFP, 2003

Elles se répartissent comme suit¹ : 41 % au Moyen-Orient (dont Iran 15,7 % et Qatar 14,4 %) et 33,5 % dans la zone de l'ex-URSS (dont 25,2 % pour la Fédération de Russie).

La répartition des réserves prouvées est donc très inégale puisque la Russie et l'Asie centrale en détiennent 52 200 Gm³ (respectivement 44 700 Gm³ et 7 600 Gm³) et le Moyen-Orient 73 200 Gm³, contre environ 15 000 Gm³ chacune pour l'Amérique du Nord, l'Asie-Pacifique et l'Afrique.

Le rapport réserves prouvées/production est estimé à 60 ans au rythme de la consommation actuelle, avec une disparité importante entre le Moyen-Orient, 200 ans, le reste du monde, 50 ans, et l'Amérique du Nord, 15 ans (figure n° 3).

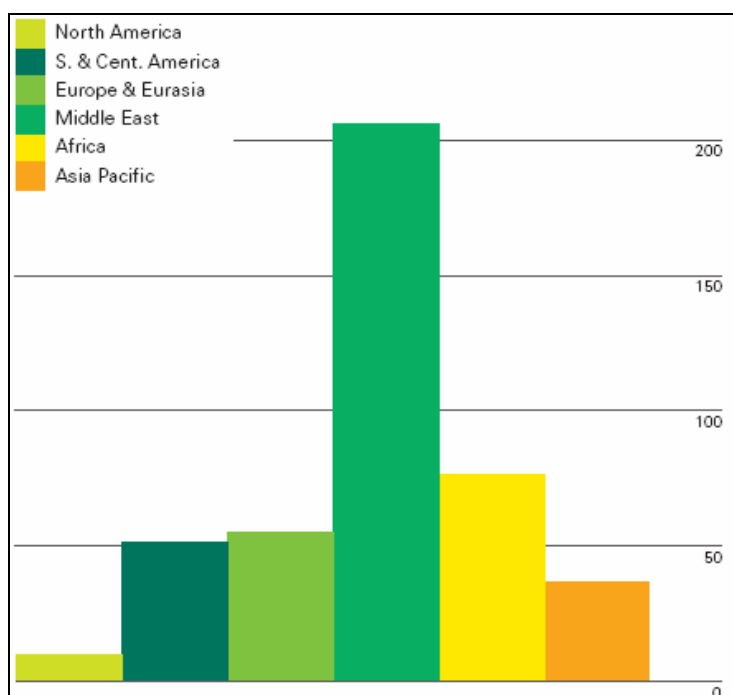
Tableau n° 1 : Réserves prouvées

	x 1 000 Gm ³	%
Amérique centrale et du Sud	7,7	4,4
Amérique du Nord	8,0	4,5
Asie-Pacifique	14,5	8,2
Afrique	14,6	8,2
Europe et Eurasie	59,4	33,5
Moyen-Orient	73,2	41,3

Source : BP Statistical Review 2008

(1) BP Statistical Review, juin 2008.

**Figure n° 3 : Rapport réserves sur production (années)
(moyenne mondiale : 60 ans)**



Source : BP Statistical Review 2008

La production de gaz non conventionnels aux États-Unis modifie cependant la donne. Selon les données les plus récentes de la société Advanced Resources International¹, le volume total de gaz non conventionnels présent aux États-Unis serait de 16 400 Gm³, ce qui assurerait au pays une autonomie supplémentaire d'une trentaine d'années et modifie en tout cas les prévisions de livraison de GNL à destination de l'Amérique du Nord, qui reposaient sur l'épuisement des gisements traditionnels.

Un phénomène général de forte dépendance des grandes régions de consommation

Lorsqu'on la compare avec l'Amérique du Nord et la zone Asie-Pacifique, l'Union européenne est de loin la région la plus fortement importatrice de gaz. En outre, selon les scénarios tendanciels à 2030, cette dépendance, actuellement de 60 %, atteindrait 80 %. La région Asie-Pacifique va devoir cependant gérer une transition beaucoup plus forte puisque ses importations, qui correspondaient à 14 % de sa consommation en 2006, en représenteraient 65 % à cet horizon.

(1) Cité par l'IFP, *Panorama 2009*.

Tableau n° 2 : Consommation et taux de dépendance gazière des trois grandes régions de consommation

	Consommation en 2007 (Gm ³)	Part des importations en 2006 (%)	Part des importations en 2030 (%)
Amérique du Nord	801	3	20
Union européenne	482	62	80
Asie-Pacifique	448	14	65

Source : Wingas, BP Statistical Review 2008, AIE WEO 2007, scénario de référence

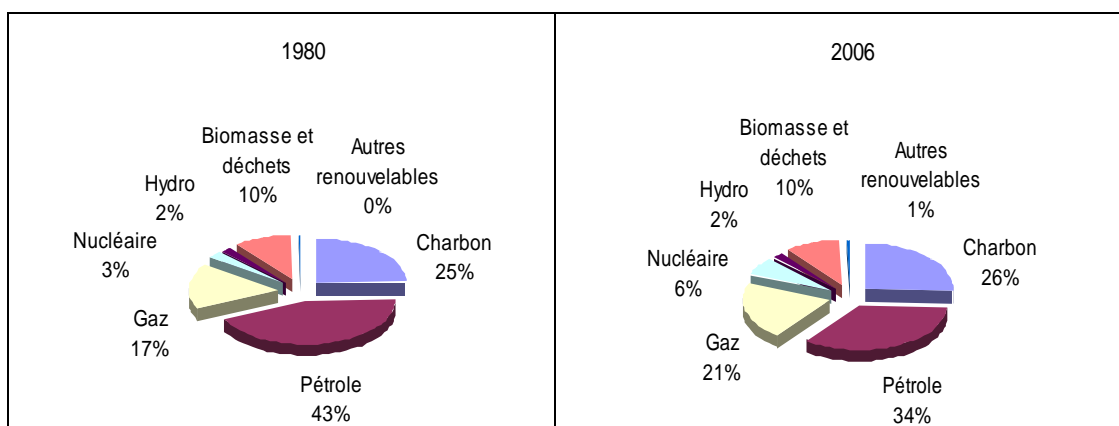
1.2. La part du gaz a nettement augmenté dans le mix énergétique mondial, principalement pour la production d'électricité

La consommation mondiale a nettement progressé depuis trente ans

La consommation mondiale de gaz (2 920 Gm³ en 2007¹) a nettement progressé depuis trente ans sous l'effet du développement économique mondial et de son utilisation devenue rentable pour les besoins de la production d'électricité.

Le gaz naturel représentait 21 % du bilan énergétique primaire mondial en 2006, contre 17 % en 1980. À l'inverse, depuis cette date, la part de pétrole a décliné de 43 % à 34 %, tandis que celle du charbon est restée constante (figure n° 4).

Figure n° 4 : Répartition de l'énergie primaire dans le monde (Mtep)



Source : AIE, WEO 2008

La comparaison des bilans énergétiques primaires, mondial, européen et français (figure n° 5), montre des parts équivalentes d'utilisation du gaz, du pétrole et des énergies renouvelables à l'échelle du monde et de l'Europe.

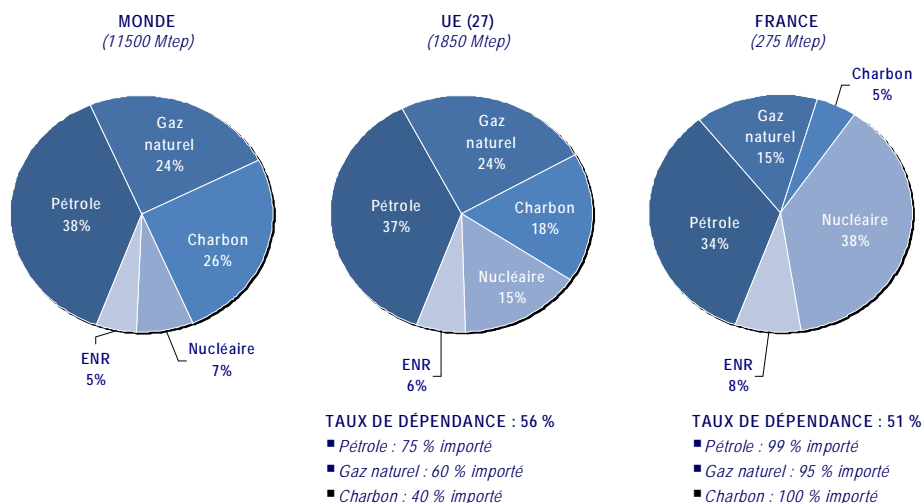
En Europe, le nucléaire est cependant davantage développé (15 %), au détriment du charbon.

En France, le mix est très différent compte tenu de la part d'électricité nucléaire, ce qui permet un recours au gaz et au charbon bien au-dessous de la moyenne. La

(1) BP Statistical Review, juin 2008.

France garde ainsi un taux d'indépendance énergétique proche de la moyenne européenne malgré son manque de ressources énergétiques fossiles et présente un niveau d'émissions de CO₂ par habitant parmi les plus bas d'Europe.

Figure n° 5 : Comparaison des mix énergétiques primaires (2005)

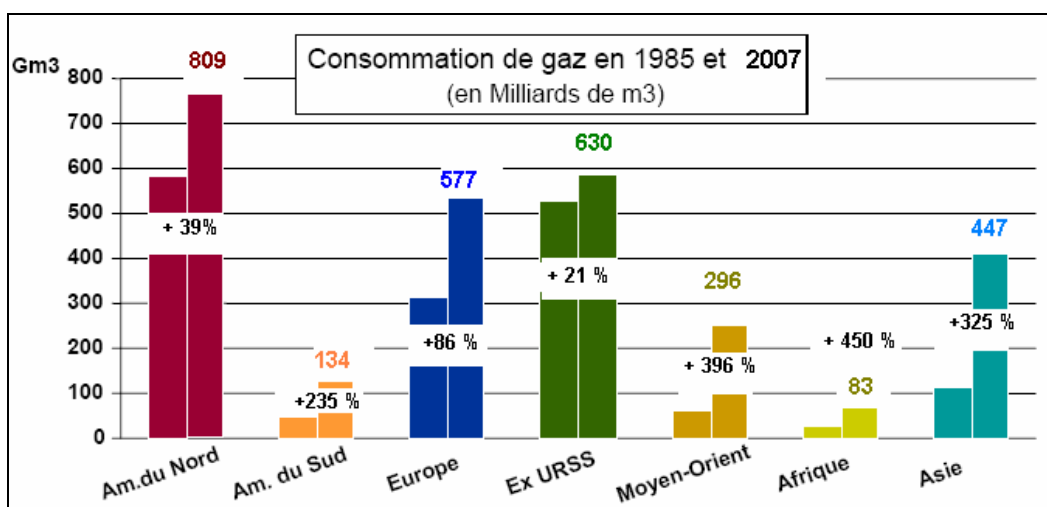


Source : Centre de recherche en économie et droit de l'énergie, université de Montpellier

Dans toutes les régions du monde, la croissance du gaz est forte depuis vingt ans (figure n° 6). Sa consommation mondiale a augmenté de 1 665 Gm³ depuis 1985 pour atteindre 2 928 Gm³ en 2007.

L'augmentation de la consommation a été très importante en Asie (+ 325 %), au Moyen-Orient (+ 396 %) et en Afrique (+ 450 %), même si l'utilisation du gaz dans la région Asie-Pacifique est encore faible² en comparaison de celle des autres régions développées.

Figure n° 6 : Croissance et consommation de gaz par région

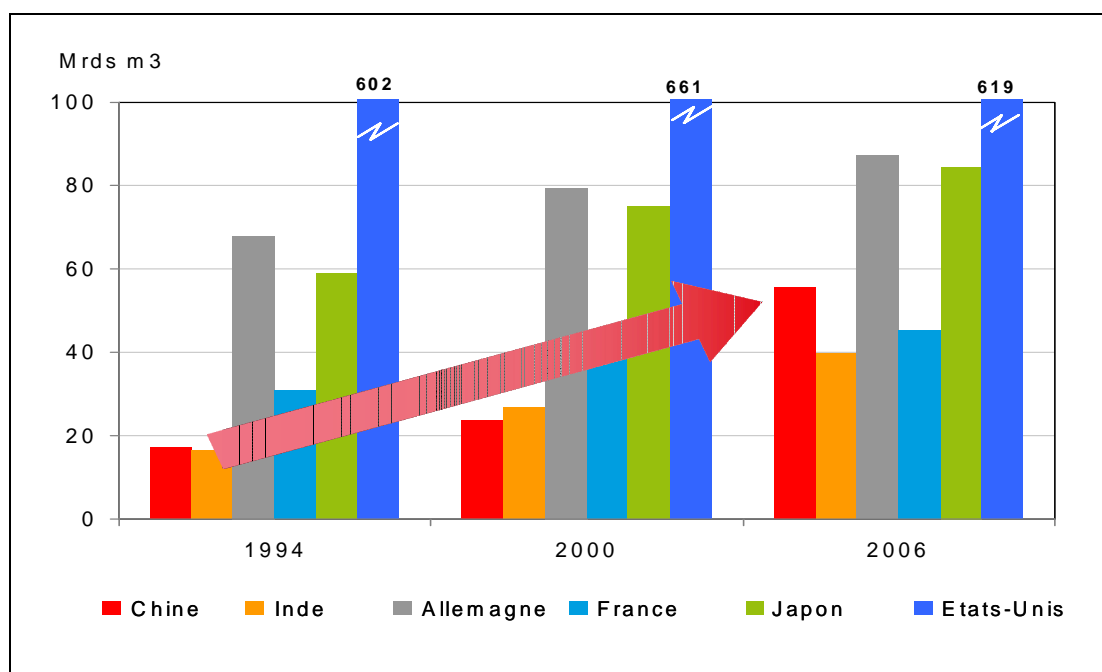


Source : BP Statistical Review 2007

La croissance de la consommation de gaz que l'on observe en Inde et en Chine depuis une vingtaine d'années (figure n° 7) devrait conduire à alimenter l'augmentation tendancielle de la demande mondiale, alors qu'en Europe du moins, une certaine décroissance est possible sous l'effet de politiques environnementales volontaristes, comme le dessinent les récents scénarios de l'UE (cf. section 2.3.) qui traduisent les objectifs européens de développement des énergies renouvelables et d'amélioration de l'efficacité énergétique.

Il sera donc nécessaire de tenir compte de plus en plus de la demande énergétique croissante de l'Asie alors que les marchés américains et européens sont caractérisés depuis une dizaine d'années par une certaine stagnation et par un niveau relatif élevé de consommation. La figure n° 7 montre ainsi la forte hausse des consommations de gaz des pays asiatiques (Japon, Chine et Inde), qui restent cependant très faibles comparées à celle des États-Unis.

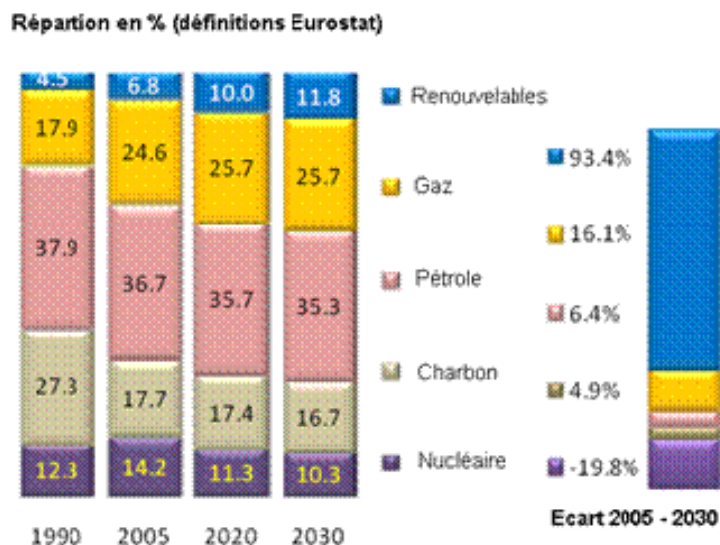
Figure n° 7 : Évolution des consommations de gaz des principaux pays



Source : BP Statistical Review 2007

Comme l'illustre la figure n° 8, l'Union européenne a suivi la même évolution. De 1990 à 2005, la part du gaz a augmenté d'environ 7 points. Dans le même temps, le nucléaire comme les énergies renouvelables ont augmenté de deux points. Le pétrole est resté quasi stable et le charbon a fortement diminué : environ 10 points.

Figure n° 8 : Part du gaz dans le mix énergétique primaire européen (scénario Baseline DGTREN)

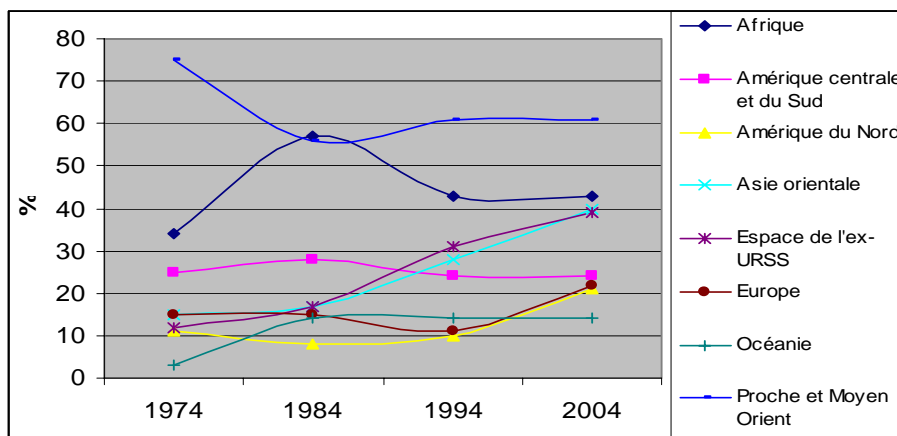


Source : DGTREN 2007, Trends to 2030

La croissance du gaz résulte surtout de son usage accru pour la production d'électricité

Tandis que l'usage du pétrole est de plus en plus réservé aux transports, celui du gaz croît de façon importante dans la production d'électricité, particulièrement dans l'ex-URSS et en Asie à partir de 1980, ainsi qu'en Europe et en Amérique du Nord à partir de 1995 (figure n° 9).

Figure n° 9 : Évolution de la part du gaz dans la production d'électricité



Source : CAS, d'après données de la Banque mondiale jusqu'en 2004

Sur la seule année 2007¹, l'utilisation du gaz dans la production d'électricité a crû de 10 % aux États-Unis et de 13 % au Japon. L'électricité britannique, quant à elle, est produite à 41,5 % à partir de gaz.

(1) Source : IFP, *Panorama 2009*.

1.3. Un marché de plus en plus concurrentiel : les marchés régionaux et leurs prix changent ; la part du GNL augmente ; les contrats à long terme devraient rester majoritaires ; une OPEP du gaz, si elle se crée, sera très différente de l'OPEP

Le marché du gaz est aujourd'hui segmenté

■ Le marché européen est essentiellement approvisionné par gazoducs et repose principalement sur des contrats à long terme, indexés sur le prix du pétrole, qui contiennent désormais une certaine flexibilité sur les quantités livrées (de l'ordre de 10 % à 20 %). Ce marché est en voie de libéralisation totale, sous l'effet d'une politique active de la concurrence qui vise à fournir le prix le plus bas au consommateur. Les prix européens des contrats de long terme et sur les marchés de gros se situent entre 25 et 30 €/MWh (annexe 3).

■ En Amérique du Nord, compte tenu des gazoducs existants ainsi que des gisements locaux régionaux, l'approvisionnement s'effectue par des contrats de moyen terme mais aussi par le marché spot. Le marché nord-américain est le plus grand du monde avec 801 Gm³ (2007), soit 28 % de la demande mondiale mais stagne depuis quelques années. Gros producteur (83 % de la consommation nationale), les États-Unis devraient voir leurs gisements de gaz conventionnels s'épuiser d'ici 10 à 15 ans (ratio R/P, figure n° 3). De fortes importations de GNL ont donc été envisagées¹, ce qui a conduit à un développement important des infrastructures correspondantes². L'essor particulièrement rapide de la production des gaz non conventionnels remet cependant en cause cette prévision.

■ Le marché d'Asie du Sud-Est possède un très fort potentiel mais souffre d'une absence d'approvisionnement par gazoducs avec les régions productrices voisines (Russie, Asie centrale, Moyen-Orient) due à un éloignement supérieur à celui du marché européen et aux difficultés d'exploitation des gisements de Sibérie orientale. Le marché s'appuie aujourd'hui uniquement sur une livraison en GNL reposant sur des contrats de long terme, principalement indexés sur le prix du pétrole. La construction de gazoducs, a priori coûteux mais réalisables grâce à la puissance financière chinoise, pourrait modifier la donne. La Chine, également présente au Kazakhstan, a ainsi conclu un accord avec le Turkménistan en 2006 prévoyant l'achat de 30 Gm³ de gaz turkmène par an, ce qui a conduit à la mise en chantier d'un gazoduc entre les deux pays, dont la construction devrait être achevée fin 2009 et dont la mise en service est intervenue à la mi-décembre 2009 (avec un rendement prévu d'environ 40 Gm³ de gaz par an). Notons par ailleurs que le prix au consommateur, du moins en Chine, est fixé par les autorités et ne reflète pas les évolutions des cours : les exportateurs vendent aux compagnies nationales qui redistribuent. À l'avenir, la forte croissance économique du pays et la montée du niveau de vie pourraient enclencher une augmentation des prix, rendant ce marché plus attractif. Des discussions ont débuté entre Gazprom et la société chinoise CNPC (China National Petroleum Corporation) pour la fourniture de 70 G³ de gaz par an, mais butent sur le prix de la livraison.

(1) Cinq terminaux sont opérationnels, 25 projets sont acceptés et 15 projets en cours d'instruction. L'approvisionnement des États-Unis devrait se faire majoritairement à partir de la Russie avec la mise en production du gigantesque champ de Stockman.

(2) Le lien terrestre est toutefois moins coûteux comparé aux centrales de liquéfaction et de regazéification dans le cas du GNL.

■ Le marché intérieur russe a été longtemps caractérisé par une régulation sous le contrôle du Service fédéral des tarifs qui fixe le prix du gaz. Particulièrement bas jusqu'à 2005, ce prix était hérité des années 1960, où les Soviétiques considéraient les réserves de gaz comme quasi inépuisables. Un tel tarif permet à chacun de profiter d'une source d'énergie à bas prix et favorise l'industrie : Gazprom négocie des quotas de fourniture par grands consommateurs à un prix régulé par les autorités. Ce prix était jugé trop bas pour permettre la modernisation et le développement de nouveaux investissements gaziers. Cela n'a pas manqué de susciter des inquiétudes en Europe sur la capacité de Gazprom à réaliser les investissements nécessaires pour répondre à la demande à moyen terme.

■ La situation a changé. Depuis 2006, la Russie augmente progressivement le prix du gaz sur son marché intérieur. Le prix de gros facturé par Gazprom début 2006 était de 3 €/MWh ; fin 2006, l'objectif était de 6 €/MWh en 2010. ENI, qui vient d'entrer sur le marché aval russe par le biais d'un accord de vente, prévoit que les prix européens et ceux du marché intérieur russe s'aligneraient entre 2011 et 2014 (nets du transport et des taxes à l'export).

La libéralisation en cours des marchés intérieurs russe et chinois pourrait se traduire par un relèvement à moyen terme des prix à la consommation.

Lors de la reprise économique, les besoins dans les pays émergents devraient conduire à une reprise importante de la demande et à une situation plus concurrentielle.

La concurrence entre les zones de consommation risque donc de se renforcer parallèlement à l'augmentation des taux de dépendance.

La part du GNL va croître

Aujourd'hui, le marché du gaz est encore loin de constituer un véritable marché mondial, comme c'est le cas pour le pétrole. Ainsi, 66 % du pétrole consommé fait l'objet d'un commerce international, en raison principalement de sa facilité de transport. En revanche, cette part n'est encore que de 27 % pour le gaz¹ réparti entre des échanges soit par gazoducs soit sous forme de GNL.

70 % des importations² s'effectuent par gazoducs sous une forme relativement figée par l'infrastructure et les contrats de long terme.

La part du GNL atteint 30 % des flux internationaux³ mais au total, le marché flexible de GNL ne représente que 8 % des échanges.

Le mécanisme de formation des prix reste donc principalement régional avec trois grandes zones : Amérique du Nord, Europe et Asie. Il est probable que les transactions de GNL influenceront peu sur les prix des principaux flux des contrats à long terme en Europe. En revanche, le GNL jouera un rôle déterminant dans les marchés d'ajustement, et donc dans la formation des prix de marché à court terme.

(1) 775 Gm³ de flux internationaux d'importations sur une consommation mondiale de 2 922 Gm³ (*BP Statistical Review 2008*).

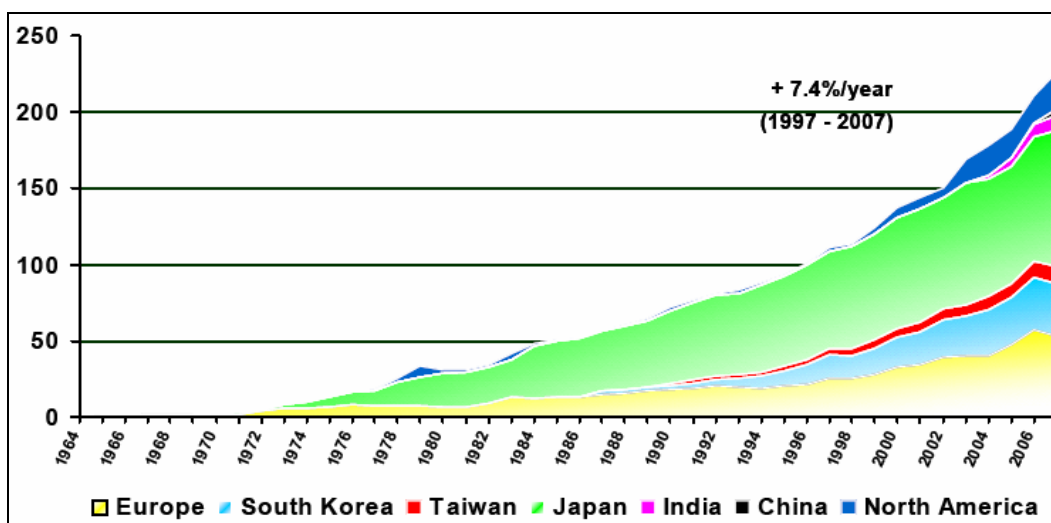
(2) 549,7 Gm³ par gazoduc (*BP Statistical Review 2008*).

(3) 226,4 Gm³ de GNL (*BP Statistical Review 2008*).

Néanmoins, le nombre des pays importateurs de GNL continue d'augmenter et les unités de transformation se multiplient. La diversité des lieux de livraison conduit à un nombre de centres de regazéification (64) nettement supérieur à celui des unités de liquéfaction (32).

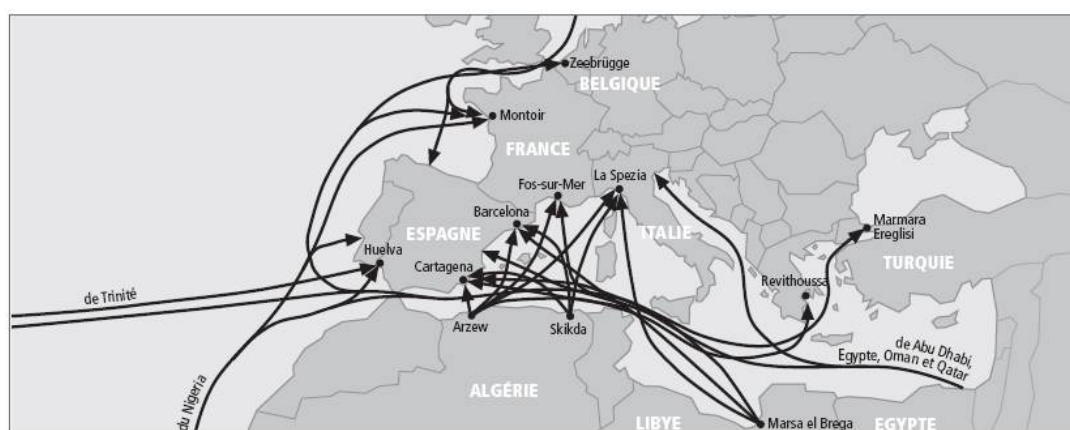
Le marché du GNL est en forte croissance depuis une dizaine d'années avec près de 8 % d'augmentation par an. Les deux tiers de la production alimentent l'Asie, principalement le Japon et la Corée du Sud (figure n° 10). À l'avenir, l'Europe devra faire face sur ce marché à une concurrence probablement forte de l'Asie et, à un degré moindre, des États-Unis. L'Europe du Sud est la zone de commerce du GNL la plus active (figure n° 11).

Figure n° 10 : Développement et répartition du marché du GNL



Source : Cedigaz 2007

Figure n° 11 : Routes d'approvisionnement de l'Europe en GNL



Source : Association suisse de l'industrie gazière (ASIG)

Les contrats à long terme devraient rester majoritaires

Le marché du gaz est aujourd'hui très largement dominé par les contrats à long terme. Plusieurs facteurs pourraient néanmoins conduire à une remise en question de cette domination :

- *la concurrence du GNL* va introduire plus de flexibilité dans les échanges en raison des arbitrages possibles ;
- *certains pays producteurs* pourraient se tourner vers des contrats limités à quelques années.

L'Algérie a ainsi annoncé en 2008 qu'elle ne conclurait plus de contrats pour le GNL au-delà d'une période de cinq ans, pour se réserver une possibilité de réactualiser les prix plus facilement, en misant sur une perspective de forte demande.

Un temps réticente aux contrats de long terme jugés contraires au plein exercice de la concurrence, la Commission européenne a pour l'instant assoupli sa position en considérant notamment qu'ils constituaient un facteur de sécurité d'approvisionnement.

L'essentiel du gaz échangé fait l'objet de clauses d'indexation avec le pétrole dans les contrats de long terme. Cette référence n'est pas remise en cause pour l'instant. Certains avancent que l'indexation favorise le renchérissement des deux énergies (gaz et pétrole) et empêche le développement du marché spot. D'autres font observer que le gaz est de moins en moins une énergie de substitution au pétrole.

Les prix sont volatils et structurellement à la hausse

Comme l'indique l'annexe 3, les prix en Europe des contrats de long terme et ceux des trois principaux marchés *day ahead* se situaient en 2008 entre 25 et 30 €/MWh (500 \$/1 000 m³). Ils avaient augmenté de 20 % en un an dans les contrats de long terme, triplé sur les Bourses et quadruplé pour les clients industriels depuis 2000.

En 2009, selon les chiffres de la Commission de régulation de l'énergie, la récession économique a conduit cependant à une baisse notable de la demande et des prix :

- sur la période de janvier à mai 2009, la consommation gazière a diminué de 8 % au Royaume-Uni et en France, de 17 % en Espagne ;
- au deuxième trimestre 2009, les prix ont diminué d'environ 27 % par rapport au deuxième trimestre 2008 et 39 % par rapport au pic observé fin 2008 ;
- fin juin 2009, les prix des contrats à long terme étaient donc voisins de 18 à 19 €/MWh.

Ces prix, liés à ceux des produits pétroliers, reflètent leurs variations avec un délai de plusieurs mois. Ils sont donc amenés à suivre la même tendance haussière sur le long terme et à être fortement volatils. Néanmoins, cette évolution, représentant les fondamentaux d'un marché pétrolier et ne correspondant pas forcément à la réalité gazière, conduit à se réinterroger sur la subsistance à moyen ou long terme de la corrélation entre les prix de ces deux énergies, d'autant que le gaz devrait être de moins en moins substituable à l'avenir à un pétrole réservé aux transports...

CAS, commission Énergie, groupe Offre et demande mondiales

Perspective d'évolution des prix du gaz

Toutes proportions gardées, l'industrie gazière vit actuellement une transition comparable à celle du marché pétrolier au début des années 1980. À l'horizon 2020, les arbitrages gaz se combineront avec les arbitrages inter-énergies pour jouer la modération des prix dans une bande de fluctuation de 6 à 12 \$/Mbtu (soit 15 à 30 €/MWh¹ ou 240 à 480 \$/1 000m³) pour les volumes marginaux, l'essentiel des volumes conservant le lien organique avec le prix du pétrole à travers les formules d'indexation. Un facteur de volatilité proviendra du degré croissant de dépendance des principaux marchés que resteront l'Amérique du Nord (États-Unis essentiellement) et l'Europe de l'Ouest.

Même si les avis divergent, la poursuite du rythme tendanciel de production devrait être difficilement soutenable à partir de la décennie 2030. La volatilité du prix associée à un tel scénario est virtuellement illimitée et amplifiée par le caractère non substituable et non stockable de l'électricité, principal débouché des ressources gazières, dont le prix est lui-même très volatil, tout au moins dans le cadre d'un marché libéralisé.

L'industrie gazière sera marquée à plus long terme par une élasticité-prix de la production et du renouvellement des réserves très affaiblie. Seules l'intensité et l'efficacité de l'exploration seront susceptibles d'assurer la continuité des mises en production au fil du temps face à une demande d'électricité inextinguible.

À moyen-long terme, la tendance du prix du gaz apparaît plutôt haussière comme l'explique l'encadré précédent. En outre :

- la demande tendancielle de gaz est en hausse. Elle est notamment couplée à un besoin soutenu et croissant d'électricité. La maîtrise de la demande est difficile et fait plutôt l'objet de politiques de moyen-long terme ;
- le prix du pétrole devrait être orienté en moyenne à la hausse, notamment tiré par la demande des transports, et donner lieu à une forte volatilité ;
- l'amont gazier est relativement fermé à l'étranger, ce qui freine les investissements ;
- les principaux pays producteurs retardent les investissements pour des raisons de coûts, d'incertitudes sur la demande future et de crise économique : la position des trois grands producteurs de gaz (Russie, Qatar et Iran) vis-à-vis de leurs investissements, susceptibles d'aboutir d'ici à 2020², sera déterminante pour approvisionner le marché à cet horizon ;
- des risques apparaissent : l'affaiblissement des contrats à long terme supprimerait un facteur de stabilisation et de visibilité, le mouvement des Bourses peut conduire à augmenter la volatilité et la spéculation.

(1) Pour 1 € = 11,4 \$.

(2) De plus, il faut en moyenne environ sept ans pour mettre en production un gisement.

La création d'une OPEP du gaz : un sujet en suspens

La création d'une OPEP du gaz est une idée sur laquelle s'interroge le monde gazier. Cette idée n'a cependant que peu de chances de se concrétiser dès lors que le marché gazier est dominé par les contrats à long terme. En effet, le rôle essentiel de l'OPEP est de déterminer des quotas de production qui influent sur le cours du pétrole. Mais le marché gazier étant dominé par des contrats de long terme (qui présentent de plus une certaine flexibilité), les prix spot ne jouent qu'à la marge.

On pourrait cependant envisager que les principaux pays producteurs de gaz instaurent entre eux une coordination afin d'envisager les capacités de production à développer à moyen terme pour répondre à la demande. Cette hypothèse se heurte au fait que la situation des pays producteurs est extrêmement diversifiée : les intérêts du Qatar ne sont pas ceux de l'Algérie qui ne sont pas ceux de la Russie et encore moins ceux de l'Irak...

En outre, s'il est possible de s'entendre sur des décisions à court terme, le choix de réaliser ou non des investissements sur le long terme échappe aux politiques en place. La crédibilité des engagements pris serait donc faible. Le sommet de Doha d'avril 2007, qui avait pour but de transformer le Forum des pays exportateurs de gaz, né en 2001, en un cartel du gaz sur le modèle de l'OPEP, a conduit à retenir, dans le cadre de l'instance actuelle, une coopération renforcée sur le contenu possible des contrats et sur les nouvelles technologies de transport et de transformation.

L'annonce en novembre 2008 de la volonté de la Russie, de l'Iran et du Qatar de former une troïka du gaz, destinée selon le chef de la diplomatie russe à stabiliser le marché et à déboucher sur un niveau de prix acceptable aussi bien pour les consommateurs que pour les producteurs, montre que le sujet est toujours dans les esprits. Lors de sa session de décembre 2008 à Moscou, le Forum des pays exportateurs de gaz s'est ainsi transformé en une organisation formelle (du même type que celle de l'OPEP, même si le mot n'a pas été prononcé) avec des statuts et un secrétariat permanent : la capitale du Qatar, Doha, en assurera le siège. Ce début de concrétisation devrait inciter les pays consommateurs, et en particulier l'Union européenne, à mieux se coordonner. Elle constitue une raison supplémentaire pour l'UE de conclure des partenariats stratégiques avec les principaux pays producteurs.

La recomposition du secteur gazier européen

La concentration du secteur est en cours

- Les compagnies d'électricité se développent sur le marché gazier en Europe¹

Les compagnies d'électricité cherchent à sécuriser leur approvisionnement en gaz et à optimiser leurs coûts. C'est particulièrement vrai dans les grands pays où la production d'électricité à partir du gaz s'est beaucoup développée (Allemagne, Grande-Bretagne, Italie).

Dans une moindre mesure, quelques électriciens ont pris des participations dans l'aval gazier parmi les distributeurs locaux, pour élargir leur clientèle et pour pouvoir présenter une offre élargie reposant sur le gaz et l'électricité.

(1) Exemples : E.ON et Ruhrgas, Suez et GDF, RWE et Trngas.

Outre ces facteurs, les rapprochements permettent de constituer des groupes qui peuvent renforcer leurs positions sur leur principal marché national. Cette base économique leur permet aussi de partir plus aisément à la conquête de marchés étrangers et d'acquisitions transnationales européennes.

- Les compagnies gazières prennent des participations à l'amont dans les champs gaziers

Cette stratégie est nécessaire pour la sécurité de leur approvisionnement. L'activité de production est par ailleurs devenue très rentable¹, même si les conditions de rémunération sont moindres pour les compagnies étrangères par rapport aux compagnies nationales dans les pays producteurs.

Les gaziers indépendants, tels GDF et Ruhrgas, se sont rapprochés d'autres compagnies. Centrica (ex-gazier, désormais propriétaire, depuis juillet 2009, de 20 % de *British Energy*) s'est développé seul dans l'électricité par une stratégie d'acquisition de clients résidentiels.

La plupart des autres grandes compagnies de l'aval gazier sont liées à des pétrogaziers, Gas Natural (Repsol), Italgas (ENI), Gasunie (Royal Dutch Shell et Exxon), Distrigaz (ENI). Les pétroliers ont en effet engagé une forte diversification dans le gaz à partir de la décennie 1980. En revanche, très peu d'opérations ont eu lieu dans l'électricité, métier jugé trop différent.

- Les fusions-acquisitions participent progressivement à la concentration du secteur en Europe et à l'émergence de majors européens

Bruxelles y voit des groupes plus puissants, plus compétitifs, capables grâce à leur puissance financière et leur périmètre d'achat de faire poids face aux producteurs étrangers.

Elles contribuent aussi à former des acteurs capables de s'internationaliser dans l'ensemble du monde.

Les futurs contrats gaziers s'orientent vers un cadre de partenariats industriels élargis

Compte tenu des gisements existants, les pays producteurs sont en position de force – surtout en période de prix élevés des hydrocarbures – et ne sont pas pressés d'offrir de nouveaux projets et de signer de nouveaux contrats. Au contraire, ils sont tentés de renégocier ceux existant en vue d'obtenir des conditions contractuelles reflétant un rapport de force qui leur est favorable. Les grandes compagnies internationales pétrolières et gazières éprouvent donc des difficultés à remplacer leurs réserves d'hydrocarbures et à accroître, voire à maintenir leur production. L'exploitation de nouveaux gisements avec les pays producteurs devient ainsi extrêmement difficile et suppose probablement une autre approche.

(1) La rente gazière revient largement au producteur : l'analyse de la chaîne des coûts du gaz importé à la frontière montre que la rente gazière récupérée par le producteur est largement dominante, de l'ordre de deux tiers du coût, le dernier tiers étant réparti entre les coûts de production et ceux de transit ou de transport. Pour obtenir le prix au consommateur, il faut ajouter le coût de transport-distribution et de commercialisation dans le pays, ce qui double le coût à la frontière.

Il ne s'agit plus seulement pour l'entreprise de signer un contrat dans les conditions les plus intéressantes avec le pays producteur, mais de savoir écouter et comprendre ses besoins afin de lui apporter plus de valeur ajoutée que les concurrents. Cette nouvelle approche peut consister à investir dans d'autres secteurs que celui de l'exploitation de nouveaux gisements (raffinage, pétrochimie, secteur électrique), à contribuer au développement international de la compagnie nationale, à lui proposer des accords de partenariat, voire de véritables alliances, à mettre l'accent sur la coopération technique, le transfert de technologie, la formation des personnes, une utilisation accrue des ressources locales, des programmes bénéficiant aux populations concernées, etc.

Deux exemples peuvent être cités :

- dans un partenariat avec la Sonatrach, Statoil est devenu actionnaire, à hauteur de 20 %, de l'Institut algérien du pétrole ;
- au terme de son contrat avec Energias au Portugal, Sonatrach a acquis des participations dans trois centrales électriques (une en Espagne et deux au Portugal).

La recomposition du secteur gazier européen montre donc :

- que les purs gaziers ont quasiment disparu ;
- que la pression réglementaire de l'UE favorise la constitution d'énergéticiens européens diversifiés (surtout gaz et électricité) et multinationaux, en luttant contre l'intégration verticale des groupes et la concentration nationale.

Gazprom participe à cette recomposition, de façon encore faible, par des échanges d'actifs avec les gaziers européens et des participations dans les compagnies européennes. Implicitement, il joue un rôle dominant de grand producteur fiable vis-à-vis d'un vaste réseau de transport et de distribution européen aux ressources limitées.

Le rapport de force entre le système gazier européen et les fournisseurs étrangers (principalement Gazprom) tend donc à se rééquilibrer par le renforcement des entreprises européennes et leur positionnement multi-énergies plus robuste.

On voit qu'en se rapprochant des pétroliers ou des électriciens, les compagnies gazières (composées d'un portefeuille de contrats à long terme, d'infrastructures régulées et d'une activité de commercialisation) ont cherché à contrer un risque d'isolement (séparation patrimoniale) ou de dissolution (projet d'un grand gestionnaire de transport France, Allemagne, Belgique, Italie sur l'Europe de l'Ouest).

Dans un contexte d'énergie chère et d'accès plus difficile à la ressource, il resterait à renforcer la présence à l'amont de ces compagnies, pour la sécurité de leur activité mais aussi pour sa rentabilité, les marges étant nettement supérieures dans la production. Cela passe par de nouveaux contrats industriels élargis et sans doute par des participations croisées entre l'amont et l'aval, pour concrétiser les modalités d'une réelle interdépendance.

2. L'utilisation du gaz suit une tendance croissante, mais les nouvelles politiques de lutte contre le changement climatique et de maîtrise de la demande font peser une incertitude majeure sur sa consommation...

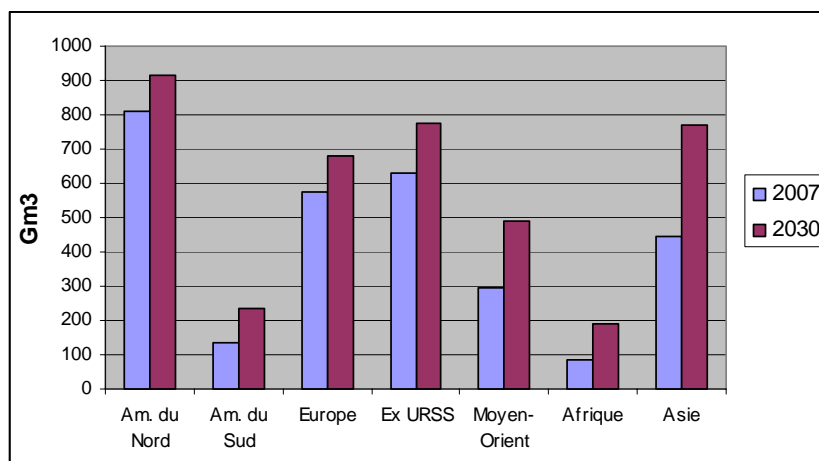
2.1. À l'avenir, la croissance du gaz devrait dépendre d'une forte concurrence entre les énergies et d'une utilisation plus rationnelle entre production d'électricité et usages chaleur dans les bâtiments et l'industrie

■ Au plan mondial, le scénario tendanciel 2006 de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) plaçait la croissance du gaz naturel en tête parmi les sources d'énergie hors renouvelables dans le bilan mondial en énergie primaire avec 2 % par an d'ici à 2030 (à comparer à la progression annuelle du pétrole 1,3 %, du charbon 1,8 %, du nucléaire 0,7 %, de l'hydraulique 2 %, de la biomasse et des déchets 1,3 %, et des énergies renouvelables 6,6 %)¹.

Plus réaliste, le scénario alternatif 2006 de l'AIE tient compte des politiques et mesures prévues ou quasi sûres en matière d'économies d'énergie et d'environnement. Dans ce cas (figure n° 12), la croissance du gaz naturel baisserait d'un demi-point mais resterait en tête parmi les sources d'énergie fossiles dans le bilan mondial en énergie primaire, avec une progression en moyenne de 1,5 % par an d'ici à 2030. Les autres énergies augmenteraient comme suit (par an) : pétrole 0,9 %, charbon 0,9 %, nucléaire 1,6 %, hydraulique 2,2 %, biomasse et déchets 1,4 %, énergies renouvelables 7,5 %.

Dans un tel scénario, même avec un ralentissement de la croissance de la consommation, celle-ci passerait de près de 3 000 Gm³ par an à plus de 4 000 Gm³, avec un rôle accru du GNL (+ 6 % par an d'ici à 2030).

Figure n° 12 : Évolution de la consommation de gaz dans le scénario alternatif de l'AIE

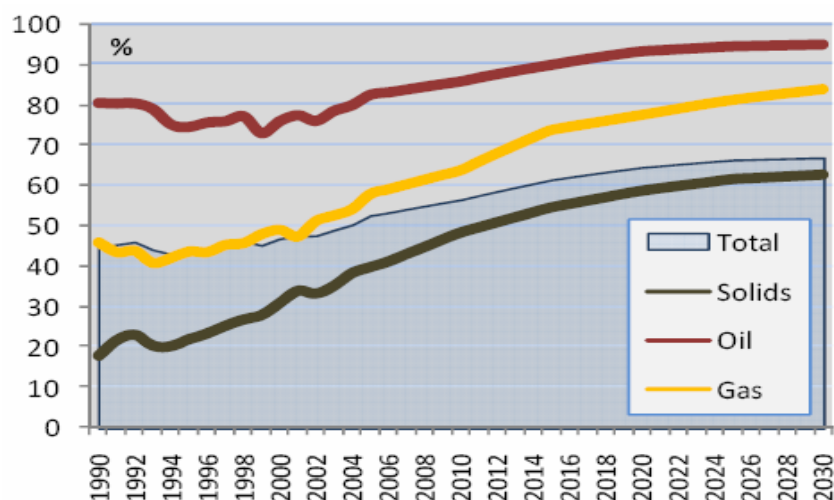


Source : AIE 2006 pour la prévision 2030

(1) *World Energy Outlook*, AIE, 2007.

■ En Europe, la croissance de la consommation augmenterait fortement la dépendance de l'UE selon le scénario tendanciel de la DGTREN. Celle-ci est passée de 45 % en 2000 à 62 % aujourd'hui ; elle atteindrait au moins 80 % entre 2020 et 2030 (figure n° 13).

Figure n° 13 : Dépendance de l'UE aux énergies fossiles (scénario tendanciel)



Source : DGTREN 2007, Trends to 2030

Cette dépendance est néanmoins très variable, en particulier vis-à-vis du grand fournisseur qu'est la Russie. Si le gaz russe ne représente que 24 % de la consommation intérieure de l'Union européenne, ce qui n'est pas un chiffre considérable, certains pays en dépendent beaucoup plus : c'est le cas de la Pologne ou des États Baltes qui dépendent quasiment à 100 % de la Russie pour leurs importations gazières. Les grands pays consommateurs européens sont fortement importateurs de gaz naturel en provenance de Russie, d'Algérie et de Norvège, avec des situations contrastées (tableau n° 3).

Tableau n° 3 : Importations en gaz des principaux pays de l'UE
(en GM³)

	Importation par gazoducs	GNL	Principaux fournisseurs
Grande-Bretagne	28	2	Norvège, Pays-Bas
France	34	13	Norvège, Pays-Bas, Russie, Algérie, Nigeria
Allemagne	84		Russie, Norvège, Pays-Bas
Espagne	11	24	Algérie, Égypte, Nigeria
Italie	72	3	Algérie, Libye, Russie, Norvège

Source : CAS, d'après BP Statistical Review 2008

2.2. Les prévisions de consommation sont rendues incertaines par la compétition entre les technologies de production d'électricité et par l'adoption possible de politiques climatiques beaucoup plus volontaristes

Le maintien de la croissance des énergies fossiles fait désormais débat. En effet, l'écart constaté (tableau n° 4) entre la poursuite tendancielle de la consommation et celle résultant des politiques et mesures en cours (scénario alternatif) pourrait s'accroître avec la prise en compte plus marquée de politiques d'économies d'énergie et de lutte contre le changement climatique.

Tableau n° 4 : Écart de consommation (valeurs 2006) entre les scénarios tendanciels et alternatifs de l'AIE en 2030

	Écart en pourcentage	Consommation en 2030 (Gm ³) dans le scénario alternatif
Amérique du Nord	- 7,9	919
Amérique du Sud	- 14,5	247
Europe	13,8 (UE-27 : - 12,4)	667 (UE-27 : 636)
Ex-URSS	- 13,0	788
Moyen-Orient	- 22,6	492
Afrique	- 16,7	179
Asie	3,9	878
Monde	- 10,6	4 170

Source : CAS, d'après données AIE WEO 2007

En particulier, l'utilisation du gaz pour la production d'électricité, qui est à l'origine de la forte croissance de sa consommation, se trouve en compétition à moyen terme avec les autres sources :

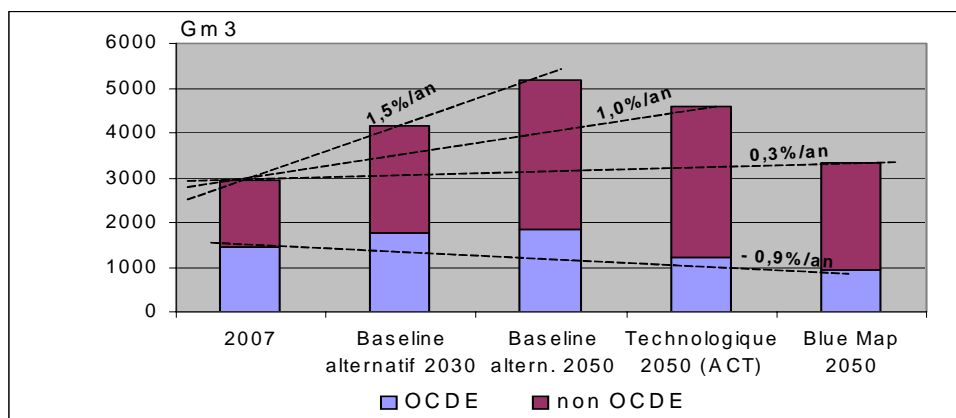
- le gaz ne se maintiendra dans la production d'électricité que dans la mesure où son prix, actuellement indexé sur celui du pétrole, reste modéré, ce qui dans un contexte d'envolée du prix du baril n'est pas acquis ;
- dans un contexte de prix élevés des hydrocarbures, le nucléaire peut connaître un redémarrage du fait de son coût compétitif et stable. Sa part dans le mix énergétique tendanciel est aujourd'hui peu valorisée ;
- les énergies renouvelables sont en forte croissance ;
- le retour du charbon en Europe dépendra beaucoup de la nature de la contrainte environnementale (traduite dans une valeur du CO₂ sur les marchés de permis) et du surcoût des systèmes de dépollution (qui ne seront guère compétitifs ni industriellement disponibles avant 2030).

Il est clair que les scénarios tendanciels et alternatifs décrits par l'AIE conduisent à des émissions de CO₂ particulièrement importantes, qui ne sont pas acceptables à moyen-long terme : le dernier sommet du G8 tenu au Japon en juin 2008 a ainsi

conduit à envisager un objectif mondial de division par deux des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2050.

Les répercussions sur la consommation gazière sont importantes (figure n° 14). Ainsi, dans le scénario de réduction par deux des émissions mondiales de gaz à effet de serre d'ici à 2050, envisagé par le rapport 2008 de l'AIE, *Energy Technology Perspectives*, la consommation de gaz dans le monde n'augmente plus que de 0,3 % par an (scénario Blue map correspondant à un effort technologique maximum et dans lequel la valeur du CO₂ peut atteindre plusieurs centaines de \$/tCO₂) contre 1,5 % par an (scénario Baseline alternatif, cf. section 2.1.). Celle des pays de l'OCDE baisserait de 0,9 % par an. Dans le scénario Act, correspondant à la mise en œuvre des technologies compétitives pour une valeur du CO₂ de 25 \$/tCO₂, la consommation mondiale de gaz augmenterait de 1,5 % par an tandis que celle des pays de l'OCDE baisserait légèrement.

Figure n° 14 : Consommation mondiale de gaz dans les scénarios de l'AIE



Source : CAS, d'après données AIE : *World Energy Outlook 2007* et *Energy Technology Perspectives 2008*

2.3. Au niveau européen, les récents scénarios traduisant les objectifs de la politique Énergie-Climat projettent une forte baisse de la consommation de gaz...

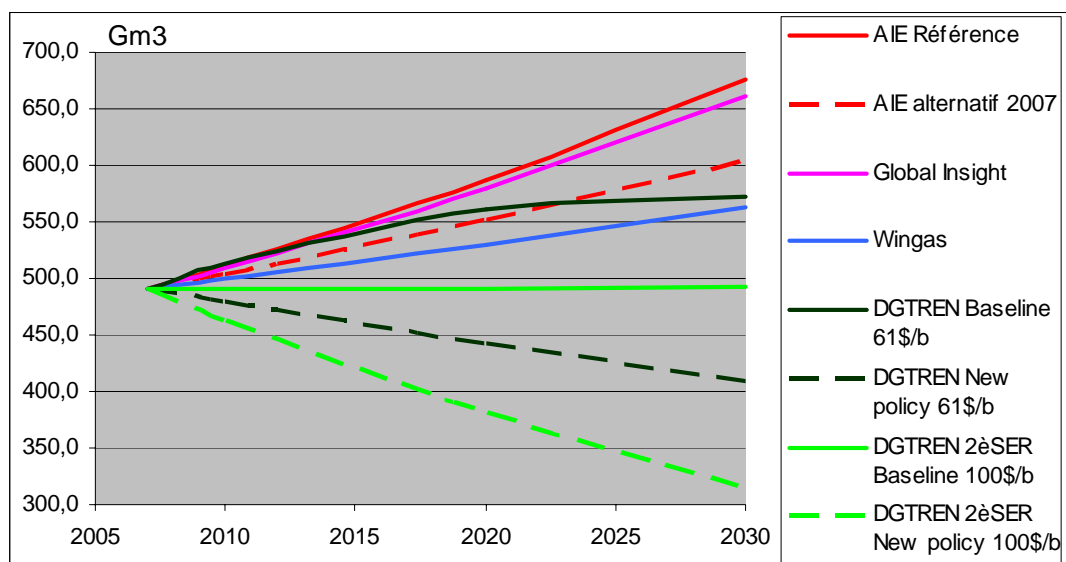
La figure n° 15 et le tableau n° 5 montrent les écarts de prévisions entre les scénarios de différents organismes à l'horizon 2025. On distingue :

- les scénarios tendanciels (AIE et Global Insight) pour lesquels la consommation de gaz augmenterait de l'ordre de 30 % ;
- les scénarios alternatifs qui intègrent d'ores et déjà un certain nombre de politiques et mesures prévues ; la consommation progresserait d'environ 15 % par rapport à 2007 ;
- les scénarios « New Policy » de l'UE¹ qui traduisent les objectifs à 2020 en matière d'efficacité énergétique et d'énergies renouvelables ; selon l'hypothèse sur le prix du pétrole, la consommation baisserait dans une fourchette comprise entre 10 % (61 \$/b) et 22 % (100 \$/b) à l'horizon 2020, par rapport à 2007.

(1) Deuxième Revue Stratégique de l'énergie, novembre 2008.

Les écarts dans la demande de gaz de l'Union européenne sont ainsi considérables puisque les prévisions vont du simple au double suivant les différents scénarios.

Figure n° 15 : Scénarios de demande de gaz de l'UE-27 à 2030



Source : CAS, d'après données AIE, GI, Wingas, DGTREN

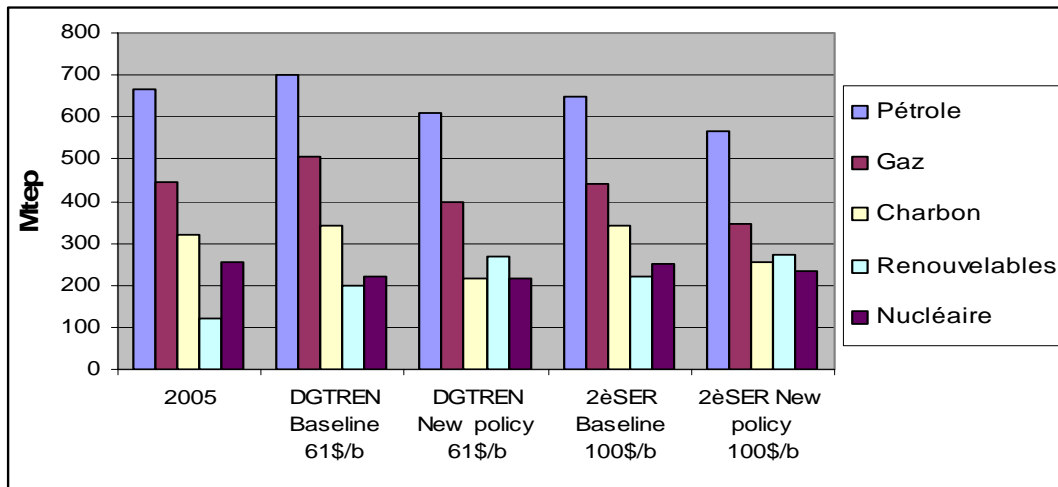
Tableau n° 5 : Évolution de la consommation de gaz de l'UE selon les scénarios

Scénarios	Croissance (%/an)	Écart 2007-2020 (%)	Écart 2007-2025 (%)
AIE Référence	1,4	19,8	28,7
AIE Alternatif 2007	0,9	12,4	17,6
Global Insight	1,3	18,3	26,4
Wingas	0,6	8,1	11,4
DGTREN Baseline 61 \$/b	0,8	14,2	15,5
DGTREN New Policy 61 \$/b	- 0,4	- 9,7	- 13,1
DGTREN 2° SER Baseline 100 \$/b	0,01	0,2	0,3
DGTREN 2° SER New Policy 100 \$/b	- 1,9	- 22,1	- 28,9

Source : CAS

Dans les scénarios « New Policy », toutes les énergies sont en baisse sauf les renouvelables et dans une moindre mesure le nucléaire, comme le montre la figure n° 16. Par rapport au tendanciel et respectivement pour un prix du pétrole de 61 et 100 \$/b, le pétrole est en recul de 13,5 % et 12,5 % ; le gaz de 21 % et 22 % ; le charbon de 37 % et 26 % ; le nucléaire de 1,5 % et 6,5 % ; les énergies renouvelables augmentent de 37 % et 24 %.

Figure n° 16 : Scénarios de demande de gaz de l'UE-27 à 2020



Source : CAS, d'après données DGTREN

2.4. ...et le remplacement d'un nombre important de centrales de production d'électricité

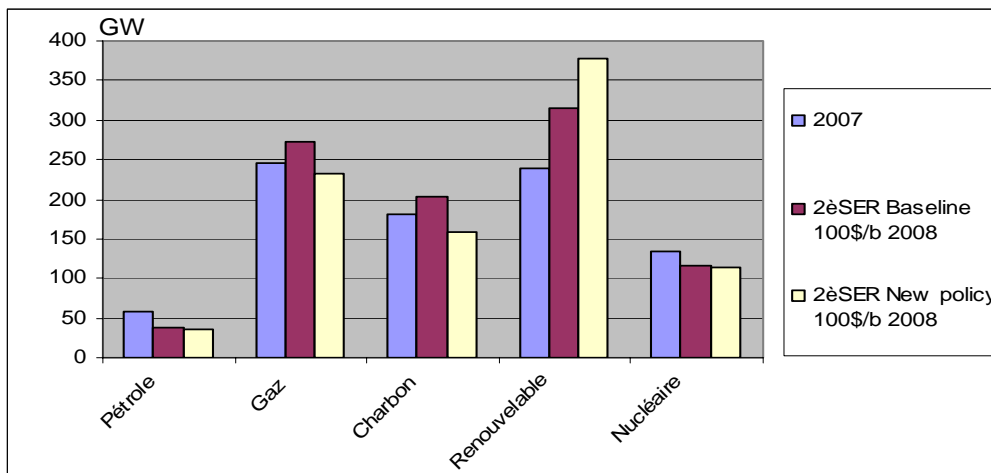
Selon les scénarios de la DGTREN, la construction de nouvelles centrales de production d'électricité d'ici à 2020 pour satisfaire la croissance de la demande et remplacer les centrales obsolètes se situe entre 370 et 415 GW (Baseline) ou 360 et 390 GW (« New Policy »), ce qui correspond à environ la moitié de la capacité actuelle installée.

Les scénarios envisagent l'évolution du mix électrique comme présenté sur la figure n° 17 et dans le tableau n° 6. Le gaz et les énergies renouvelables assurent l'augmentation des besoins de capacités électriques. Les renouvelables freinent la progression du gaz dans la production d'électricité.

Les capacités de production évolueraient de la façon suivante en part du mix entre 2007 et 2020 : charbon de 21 % à 17 %, gaz de 28 % à 25 %, énergies renouvelables de 22 % à 41 %, nucléaire de 16 % à 12 %. En absolu, l'utilisation du charbon baisse de 15 % et celle du gaz de 6 % par rapport à 2007.

La baisse totale projetée de la consommation de gaz décrite par le scénario à 100 \$/b, jusqu'à - 22 % à 2020, devra être obtenue très majoritairement par un effort de maîtrise de la demande dans les secteurs du bâtiment et de l'industrie et à un degré moindre dans la production d'électricité.

Figure n° 17 : Scénarios du mix électrique de l'UE à 2020 projetés par la deuxième Revue Stratégique de l'énergie



Source : CAS, d'après données DGTREN

Tableau n° 6 : Renouvellement et extension des capacités de production d'électricité (scénario « New Policy » de la deuxième Revue Stratégique de l'énergie) d'ici à 2020 (en GW)

	Capacité installée 2007*	Capacité renouvelée Pétrole 61 \$/b (2006-2020)	Capacité renouvelée Pétrole 100 \$/b (2006-2020)
Charbon	180	47,7	58,8
Pétrole	57	5,5	7,0
Gaz	245	89,5	93,8
Nucléaire	135	7,4	9,7
Renouvelables	185	207,5	219,4
Vapeur et divers	53	207,5	219,4
Total	740	357,6	388,6

(*) DGTREN d'après Platt's.

Source : CAS, d'après données DGTREN

3. Si bien que l'éventail des scénarios de demande conduit à réexaminer les besoins d'approvisionnement et la répartition de leur provenance

3.1. Dans certains scénarios, l'Europe pourrait faire face à d'importants besoins supplémentaires

D'ici à l'horizon 2020, en Europe, le surplus de demande va s'ajouter à la décroissance de la production interne. Un accroissement des importations et donc de nouvelles infrastructures sont nécessaires, sauf à pleinement réussir les efforts de maîtrise de la demande d'énergie et de développement des énergies renouvelables envisagés par l'Europe à cet horizon¹.

Si l'on considère les scénarios de la DGTREN avec un prix du baril de 61 \$, les importations supplémentaires se situent dans une fourchette de 20 à 160 Gm³ de gaz à l'horizon 2025, comme le montre le tableau n° 7. Dans le cas d'un prix du pétrole de 100 \$/baril, à 2025 – hypothèse assez réaliste – le scénario « New Policy » de la DGTREN pourrait conduire à une baisse des importations de l'ordre de 70 Gm³.

Tableau n° 7 : Importations supplémentaires de l'UE à l'horizon 2025
(en Gm³)

	2007	2025 Sc. Baseline AIE	2025 Sc. Baseline 61 \$/b DGTREN	2025 Sc. New Policy 61 \$/b DGTREN
Production de l'UE-27	192*	109	109**	109
Importations gazoducs (2007)	251	251	251	251
Importations GNL (2007)	47	47	47	47
Besoins d'importations supplémentaires	0	253	159	19
Total de la demande	490	632	567	426

(*) BP Statistical Review 2008.

(**) À partir de 108 Mtep en 2020 et 88 Mtep en 2030, DGTREN PRIMES 2006.

Source : CAS, d'après BP Statistical Review 2008, Global Insight

Le tableau n° 8 montre les niveaux d'utilisation et le potentiel de développement du réseau européen. Le facteur de charge actuel du réseau est de 63 %.

(1) Cf. scénario DGTREN « Énergies renouvelables et efficacité énergétique ».

Tableau n° 8 : Capacités d'importations existantes et en projet par gazoducs de l'UE-27
(en Gm³)

	Importations 2007	Capacités existantes d'importation	Potentiel total des projets de gazoducs	Nom des projets
Russie	123,3	254	+ 55	Nord Stream
			+ 30	South Stream ¹
Norvège	85,9	127	+ 24	Europipe 3
			+ 8	Flags
			+ 8	Skandled
Caspienne et Iran		20	+ 31	Nabucco
Azerbaïdjan		16		
Algérie	32,7	39	+ 15	Medgaz
			+ 10	Galsi
Libye	9,2	11		
Turquie et divers Europe		- 70		
Total import gazoducs	251,1	397	+ 181	
Potentiel total à l'horizon 2020 avec un facteur de charge de 63 %	410			

Source : CAS, d'après données Netherlands Institute of International Relations Clingendael, CIEP août 2008

Tableau n° 9 : Origine et volumes des importations de GNL de l'UE-27

Pays	(Gm ³)
Trinité-et-Tobago	2,6
Norvège	0,1
Oman	0,1
Qatar	7,5
Algérie	16,1
Égypte	5,7
Libye	0,8
Nigeria	14,4
Total GNL	47,3

Source : CAS, d'après BP Statistical Review 2007, Clingendael International Energy Programme 2008

3.2. Des scénarios d'approvisionnement de l'UE tendus

Deux cas de figures sont examinés supposant un développement faible ou important des gazoducs, afin d'évaluer l'adéquation entre l'approvisionnement et les différents scénarios de demande.

(1) Le 15 mai 2009, le chef du gouvernement russe et le Premier ministre italien se sont entendus pour doubler la capacité de *South Stream* et la porter à 63 Gm³ par an.

La Commission européenne a présenté deux scénarios « Baseline » et « New Policy »¹ avec un prix du baril de pétrole de 61 \$. Pour chacun des deux scénarios, le passage à un prix de 100 \$/b se traduit par une baisse de la demande de 70 Gm³ en 2025.

Scénario 1 : « Quasi-statu quo » : hypothèse basse des importations

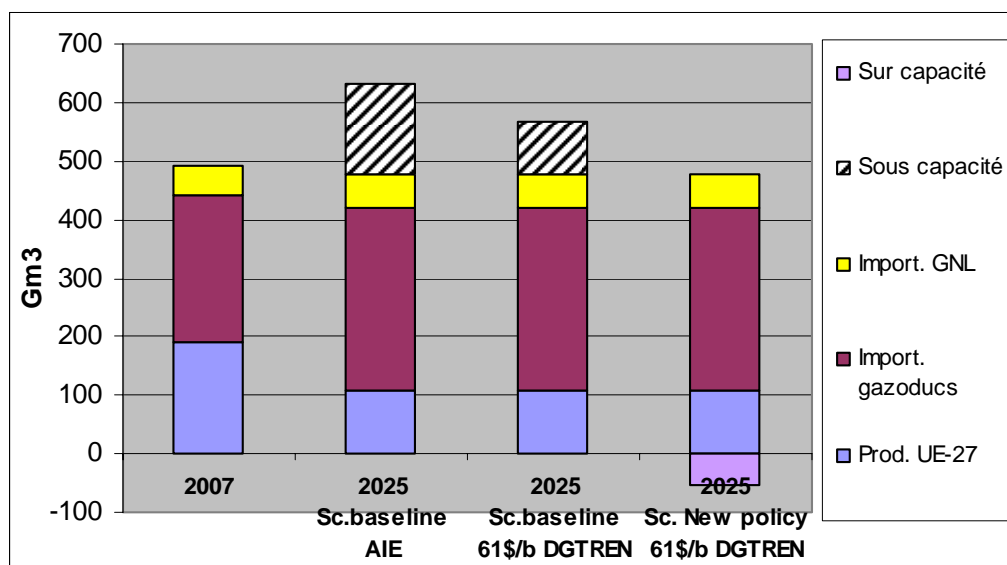
Le scénario se place dans le cas où l'UE n'irait pas au-delà des projets de nouvelles infrastructures en cours : Nabucco échoue, le projet Galsi n'avance pas, les importations en provenance d'Asie centrale ne sont pas au rendez-vous, les exportations de la Russie sont à la peine. Cette configuration limite la capacité d'importation par gazoducs à 310 Gm³ en 2025, contre 251 Gm³ en 2007.

- Bien qu'assez faible, l'hypothèse d'importation de 60 Gm³ de GNL retenue² représente une augmentation de 30 % par rapport à 2007.
- L'hypothèse de production intérieure en 2025 est de 109 Gm³, calculée à partir des projections 2020 et 2030 du modèle PRIMES de la DGTREN.

Les scénarios « Baseline » de demande (figure n° 18a) conduisent donc à une forte sous-capacité, entre 88 et 153 Gm³, qui pourrait être comblée par un recours au GNL.

Le scénario « New Policy » (DGTREN « Énergies renouvelables et efficacité énergétique ») présente une marge de 53 Gm³.

Figure n° 18a : Scénario « Statu quo »



Source : CAS, d'après BP Statistical Review 2007, Clingendael International Energy Programme 2008

(1) Correspondant aux objectifs de la deuxième Revue Stratégique de l'énergie du 13 novembre 2008.

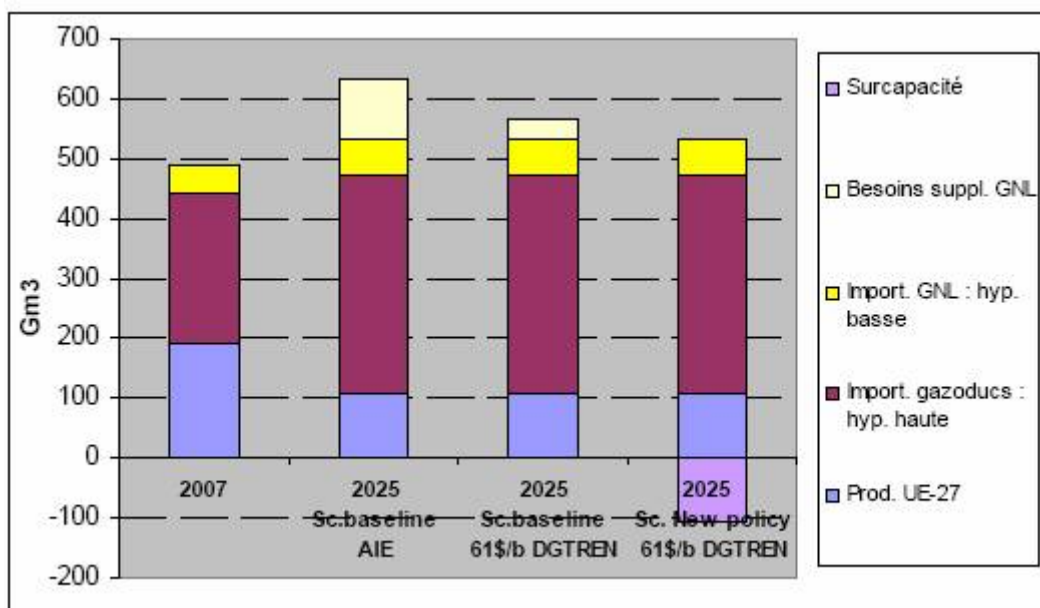
(2) Cf. hypothèse « High import pipeline supply 410 bcm », Clingendael International Energy Programme 2008 : les scénarios situent les importations de GNL entre 60 et 220 Gm³, selon le niveau de la croissance et la capacité des gazoducs.

Scénario 2 : « Développement des infrastructures »

Le scénario se place dans le cas d'un approvisionnement maximal de l'UE par gazoducs¹ portant les importations à 364 Gm³ (+ 45 %). On considère que la Russie est fortement sollicitée dans le cadre d'un partenariat UE-Russie renforcé : exploitations des nouveaux gisements, efforts d'amélioration de l'efficacité énergétique en Russie, importations d'Asie centrale.

- Le volume exporté par la Russie vers l'Europe passerait de 148 Gm³ (dont 123 Gm³ pour l'UE-27) à 210 Gm³. Mais ce montant n'est pas garanti, car en l'état actuel des engagements, le volume contracté à moyen terme est de 180 Gm³.
- Le projet Nabucco est réalisé. La Norvège augmente ses exportations grâce à Europipe 3. Les projets en provenance d'Afrique du Nord sont réalisés.
- Le facteur de charge du réseau est de 63 % (tableau n° 8).
- Pour le GNL, les perspectives sont incertaines compte tenu de la concurrence forte sur ce marché. Partant d'une hypothèse basse de 60 Gm³, le GNL serait la variable d'ajustement pour suivre la demande.

Figure n° 18b : Scénario « Développement des infrastructures »



Source : CAS, d'après BP Statistical Review 2007, Clingendael International Energy Programme 2008

Le scénario « New Policy » du troisième Paquet Énergie-Climat de la DGTREN est valide avec ces hypothèses (figure n° 18b). Il présente une marge de surcapacité importante de 107 Gm³, qui le rend très robuste aux différentes incertitudes d'approvisionnement.

Le scénario « Baseline » de la DGTREN nécessite un recours supplémentaire de 34 Gm³ de GNL, soit + 50 % d'importations.

(1) Cf. hypothèse « High Import Pipeline Supply 410 bcm », Clingendael International Energy Programme 2008.

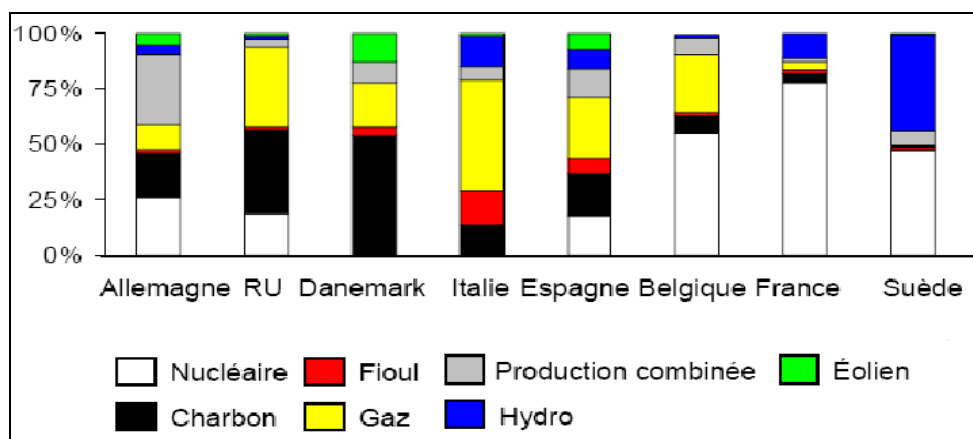
3.3. L'incertitude des scénarios montre que toutes les pistes sont nécessaires pour assurer la demande future

■ Développer le nucléaire en substitution au gaz dans certains pays

La politique Énergie-Climat de l'UE constitue une rupture par rapport aux scénarios tendanciels. Dans la mesure où les efforts de maîtrise de la demande, voire d'utilisation effective des renouvelables, restent aléatoires, il faut sans doute en complément s'interroger sur une diminution du recours au gaz dans la production d'électricité qui pourrait être obtenue par la croissance du nucléaire, option absente des scénarios « New Policy » (une forte croissance des renouvelables est prise en compte). La figure n° 19 illustre à quel point le mix électrique peut être différent d'un pays à l'autre en Europe, avec une utilisation très variable du gaz en base comme en pointe.

Néanmoins, il est utile de conserver une certaine quantité de production à partir de gaz qui permet les ajustements en pointe.

Figure n° 19 : Mix électrique dans plusieurs pays européens



Source : CAS, Prospective France 2025 d'après données EUROSTAT

■ Développer les gazoducs reliant la Russie à l'Europe en renforçant les capacités de transport pour s'ajuster au potentiel russe d'exportation (figure n° 21). Une véritable interdépendance avec la Russie est nécessaire pour atteindre cet objectif sur lequel la Russie ne s'engagera pas seule, par crainte d'être en surproduction, mais dans un cadre partagé d'interdépendance (tableau n° 10). Les Russes suivent aussi tout particulièrement (et avec une certaine inquiétude) les politiques climatiques des pays développés, afin d'estimer leurs impacts potentiels sur la demande d'hydrocarbures.

Il faudra des investissements en Russie pour lesquels il s'agira d'associer les producteurs aux côtés des compagnies privées européennes. À ce titre, l'exemple de Wingas, compagnie détenue à 50/50 par Wintershall (BASF) et Gazprom, est particulièrement illustratif.

Tableau n° 10 : Termes de l'interdépendance entre l'UE et la Russie

Union européenne	Russie
Sécurité d'approvisionnement	Sécurité de la demande
Diversification des fournisseurs	Diversification des marchés
Investissements ou actifs à l'amont en Russie	Investissements ou actifs à l'aval en Europe

Source : Wingas GmbH

Il existe plusieurs projets de gazoducs depuis la Russie :

- *Gazoduc Nord Stream*, projet germano-russe qui contourne l'Europe centrale et les pays Baltes. Cette voie ouvre l'exploitation d'une région qui représenterait plus de 25 % des ressources fossiles gaz et pétrole non exploitées au monde. Les gisements de Stockman, au nord de la Russie, sortent du réseau russe à la hauteur de Saint-Pétersbourg, ce qui permettrait au gazoduc d'alimenter directement l'Europe de l'Ouest. Gazprom a conclu une alliance stratégique avec E.ON et BASF/Wintershall, concrétisée par la construction de ce gazoduc reliant directement la Russie à l'Allemagne sous la Baltique. Le projet est prévu en deux étapes, l'une d'une capacité de 27 Gm³ en 2010, la seconde qui porterait la capacité à 55 Gm³ ;

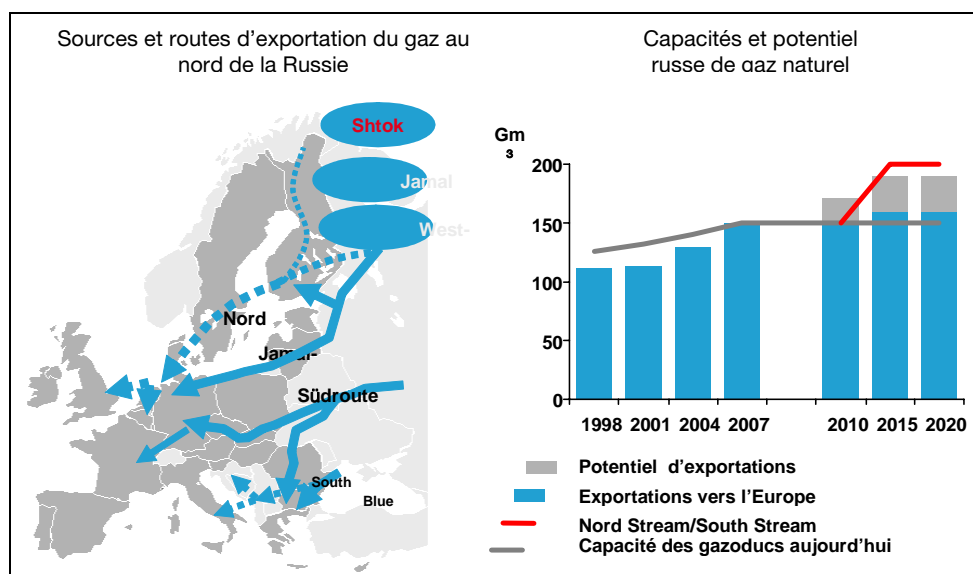
Figure n° 20 : Tracé du Nord Stream



Source : Nord Stream, P. Verluise

- *South Stream*, piloté par Gazprom et ENI, passerait sous la mer Noire, de la Russie vers la Bulgarie, avec deux voies, l'une vers l'Autriche et l'autre vers la Grèce et l'Italie. La capacité initiale de ce gazoduc de 31 Gm³ a été récemment portée à 63 Gm³ par un avenant à la réalisation du projet, signé par Gazprom et ENI, en présence des Premiers ministres de la Russie et de l'Italie. Ce gazoduc, dont la mise en service est prévue pour 2015, permettrait de réduire quasiment de moitié le volume de gaz transitant par l'Ukraine.

Figure n° 21 : Capacités en provenance de la Russie

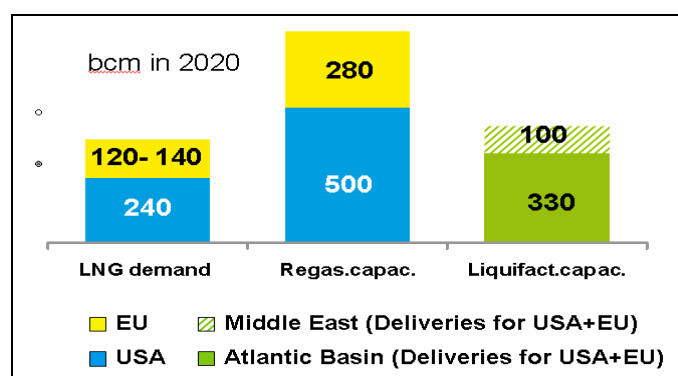


Source : Wingas GmbH

■ Augmenter la production de biogaz même si sa contribution devrait rester faible, environ 3 % de la demande (15 Gm³) en 2020.

■ Développer les installations de GNL. Le gaz naturel liquéfié présente plusieurs contraintes : coût et prix plus élevés, capacité de liquéfaction limitée. Les volumes (scénario central selon le CERA et Wingaz) pour l'Europe et les États-Unis sont donnés en figure n° 22. Sur ce marché, l'Europe se retrouve en concurrence avec les autres régions du monde, en particulier l'Asie (Japon et Corée du Sud, demain Inde et Chine) qui absorbe les deux tiers de la production. En Europe, les projets de terminaux gaziers sont nombreux : 15 existants (dont 30 % en Espagne), 6 planifiés et 31 en projet (dont 30 % en Italie).

Figure n° 22 : Projection offre/demande de GNL en 2020 pour l'UE et les États-Unis (en Gm³)

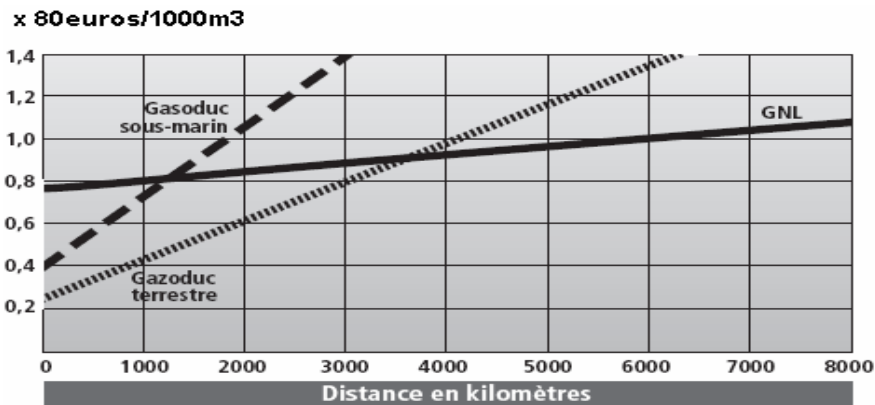


Source : CERA, Wingas

Les investissements requis par les chaînes de transport sont considérables. En ordre de grandeur, le point d'équilibre entre le gazoduc et la chaîne GNL se situe environ entre 3 000 et 5 000 km pour des volumes annuels transportés de l'ordre de 10 à 18 Gm³.

L'avantage du gazoduc en termes d'investissement est sensible pour des distances inférieures, dans des conditions raisonnablement faciles à terre et en mer. En effet, la chaîne de GNL est pénalisée par les consommations énergétiques, principalement celles requises par la liquéfaction, qui peuvent représenter en moyenne de l'ordre de 15 % du gaz transporté, alors que les besoins énergétiques de compression pour le transport par gazoduc se situent généralement autour de 1,5 % à 2 % de gaz transporté pour une distance de 1 000 km.

Figure n° 23 : Comparaison des coûts de transport du gaz



Source : Institute of Gas Technology

■ Le projet Nabucco ouvrirait la voie vers l'Asie centrale et le Moyen-Orient

En 2002, l'UE inscrit dans ses projets prioritaires le projet de gazoduc Nabucco qui vise à acheminer le gaz de la Caspienne vers l'Europe en évitant la Russie et l'Ukraine. Le projet Nabucco cherche à diversifier les approvisionnements en gaz de l'Europe. L'UE désigne un coordonnateur et lance les études.

Ce projet (figure n° 24) concurrent du gazoduc South Stream contournerait la Russie, depuis le Turkménistan et traverserait la Turquie, la Bulgarie, la Roumanie et la Hongrie. Nabucco, qui connaît des difficultés, regroupe les sociétés RWE (Allemagne), OMV (Autriche), Bulgargaz (Bulgarie), MOL (Hongrie), Transgaz (Roumanie).

Mais, en 2007, Gazprom annonce avec ENI le projet South Stream qui part du territoire russe et passe sous la mer Noire en évitant l'Ukraine. La majorité des participants au projet Nabucco se rallie à South Stream, dont la capacité devrait être doublée par rapport au projet initial, conformément à la récente décision conjointe de mai 2009 de la Russie et de l'Italie. Nabucco ne verra probablement pas le jour, au moins sous sa forme initiale.

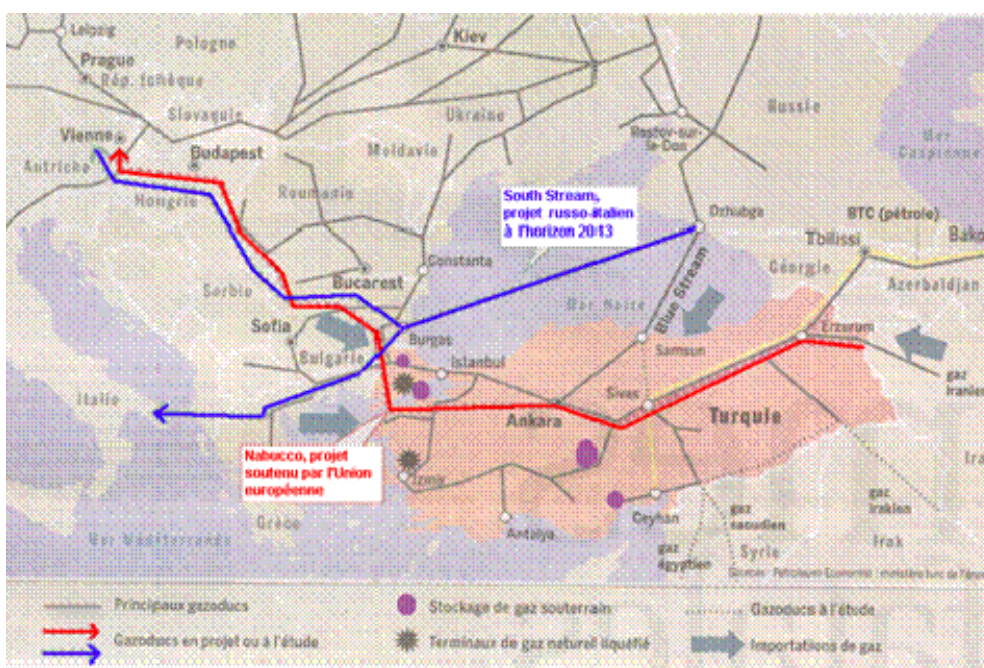
L'un des résultats de la crise russo-ukrainienne de début 2009 aura été de remettre le projet Nabucco à l'ordre du jour. Le Conseil européen de printemps a réaffirmé son souhait de voir se développer des infrastructures et les interconnexions, et a invité la Commission à présenter d'ici la fin de l'année 2009 des propositions de mesures concrètes à mettre en œuvre pour le développement du corridor gazier sud-européen, notamment un mécanisme visant à faciliter l'accès au gaz caspien.

L'accord intervenu le 13 juillet 2009 entre la Roumanie, la Turquie, l'Autriche, la Hongrie et la Bulgarie¹ est une première étape politique. Il faudra boucler l'approvisionnement en gaz depuis les divers pays producteurs mais aussi avoir une certaine garantie des débouchés en Europe pour que les investisseurs puissent s'engager.

■ **Les réserves de l'Iran et des pays de la Caspienne sont importantes mais le volume accessible est réduit**

Si l'on s'en tient aux capacités visibles à court et moyen terme (tableau n° 11), la majorité du potentiel d'exportation (environ 125 Gm³) a déjà été contractée par plusieurs pays, dont la moitié par la Russie et un quart par la Chine. L'Iran a conclu avec la Turquie et s'oriente vers le marché indien.

Figure n° 24 : Tracés des gazoducs South Stream et Nabucco



Sources : *Le Monde*, *Petroleum Economist*, *ministère turc de l'Énergie*

Compte tenu des projections de croissance du gaz dans un monde plus concurrentiel, l'UE a tout intérêt à entrer dans un schéma d'interdépendance approfondie avec les pays fournisseurs voisins. Pour répondre à ses besoins supplémentaires et du fait de la baisse de la production intérieure, il lui faut en effet diversifier et accroître ses approvisionnements (+ 20 à 160 Gm³ en 2025).

À cet horizon, la part de la Russie dans les importations devrait ainsi augmenter (25 % à 40 %) dans le cadre d'une coopération énergétique renforcée.

L'approvisionnement en provenance du Moyen-Orient doit être sérieusement considéré au travers de la construction de gazoducs ou du GNL dans la perspective de participer à la valorisation des réserves du Qatar et éventuellement de l'Iran (30 %

(1) *Les Échos*, 13 juillet 2009.

des réserves mondiales), dès lors que les relations diplomatiques avec ce pays seront redevenues normales.

L'approvisionnement en GNL devrait s'avérer un complément indispensable à la fourniture par gazoduc.

Il est cependant nécessaire de relancer rapidement, sous deux ans au plus, un exercice de prospective de la demande de gaz à 2025 pour tenir compte des premiers résultats obtenus grâce à la mise en place de la nouvelle politique énergétique européenne.

Tableau n° 11 : Potentiel d'exportation des pays de la Caspienne vers l'UE
(en Gm³)

	Potentiel d'exportation évalué en 2007 (*)	Volumes contractés (**) : projections 2020 sur la base des contrats en cours	Volumes potentiels pour l'UE
Azerbaïdjan	18	Turquie : 6,6 Géorgie : 0,5	11
Iran	25	Turquie : 10	15
Kazakhstan	11	Russie : 13	
Turkménistan	54	Russie : 43 Chine : 30 Iran : 8	
Ouzbékistan	15	Russie : 8,4 Autres : 6,7	
Total	123	126,2	26

Sources : Wingas d'après *CERA, **AIE WEO, Wood Mackenzie, Media





Gazprom est très étroitement liée à la Fédération de Russie et ne sera jamais un partenaire comme un autre : faut-il pour autant remettre en cause sa fiabilité ?



En 1998, la Russie subit l'une des plus grandes crises financières de son histoire en raison de la politique libérale suivie depuis 1992, de la situation de ses finances publiques, mais aussi de la baisse des prix du pétrole observée au début de l'année : en août 1998, la Russie est en état de cessation de paiement.

Dix ans plus tard, la Russie connaît une situation économique favorable et s'affirme sur la scène mondiale. Elle a remboursé sa dette par anticipation en 2005 et 2006 au Club de Paris¹ et au Fonds monétaire international (FMI), soit environ 40 milliards de dollars au total ; sa dette publique est donc parmi les plus faibles au monde. La croissance économique de la Russie dépasse régulièrement les 6 % par an (6,8 % par an en moyenne entre 1999 et 2004), son PIB est désormais supérieur à celui de l'Italie, **ses réserves mondiales de devises sont à la troisième place mondiale par leur importance (550 milliards de dollars à juin 2008).**

À l'origine de ce renouveau figurent certes la politique macroéconomique menée à partir de l'automne 1998 mais surtout la volonté de Vladimir Poutine de « reconstruire l'État », en développant le secteur industriel. Cette stratégie s'appuie sur les bénéfices du secteur énergétique, qui, grâce à l'augmentation du prix des hydrocarbures, a favorisé la situation financière de l'État et alimenté la croissance, principalement à partir du deuxième semestre 2002.

(1) Les membres du Club de Paris créanciers de la Fédération de Russie étaient l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, les Pays-Bas, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse.

Aujourd'hui, l'État russe est un acteur de premier plan du monde des affaires. Il est le premier producteur de gaz (grâce à Gazprom qui réalise 87 % de la production nationale) et le deuxième producteur de pétrole (grâce à Rosneft et Gazprom). À une échelle moindre, il a consolidé les secteurs nucléaire et aéronautique en créant des consortiums publics et a renforcé sa présence directement ou indirectement dans plusieurs autres secteurs (automobile, diamant, titane)¹.

1. Gazprom et ses ressources gazières permettent à la Russie de prendre place sur l'échiquier mondial

En 2006, Gazprom figurait parmi les cinq plus grandes entreprises mondiales en termes de capitalisation, tous secteurs d'activités confondus. En 2007, selon son site Internet, la compagnie entre même dans le cercle très fermé des trois plus grandes entreprises mondiales (avec une capitalisation estimée à 329 milliards de dollars, celle de Total correspond à environ 50 % à 60 % de ce montant) derrière Petro China et Exxon Mobil.

1.1. La naissance de la troisième compagnie mondiale

Gazprom trouve son origine dans la création en 1956 du ministère soviétique de l'industrie gazière et dans la mise en exploitation des principaux gisements situés en Sibirie du Nord vers la fin des années 1960. En 1991, l'URSS produit 815 Gm³ (dont 600 dans la seule Russie). Le gaz est alors vendu à très bas prix non seulement à l'intérieur de l'URSS mais aussi dans les pays voisins, Tchécoslovaquie et Pologne, par l'intermédiaire des gazoducs construits à cet effet. Si dans le mouvement de privatisation des années 1990, l'industrie pétrolière est divisée en plusieurs compagnies, le ministère réussit à conserver son unité (grâce aux responsables de l'époque). Il se transforme d'abord en 1989 en une entreprise d'État, au nom de Gazprom – abréviation de Gazovaïa Promichlenost, qui signifie « industrie gazière » –, puis en février 1993 en une société par actions dont une partie est réellement privée mais qui reste contrôlée par ses dirigeants (l'État conserve 41 % des actions, l'entreprise 10,7 %, les employés de Gazprom 15 %).

Durant les années 1990, la production de Gazprom décline jusqu'à atteindre son chiffre le plus bas de 527 Gm³ en 2001. Des interrogations se font jour à la fin de cette décennie sur les ventes d'un certain nombre de filiales, sur l'attitude de Gazprom à l'égard des livraisons de gaz en Ukraine et sur la bonne gestion de l'entreprise par les dirigeants en place... Dans cette situation difficile, Vladimir Poutine, président de la Fédération, place l'un de ses proches à la tête de la compagnie en mai 2001. L'attitude du gouvernement russe à l'égard de Gazprom dans les années qui suivent s'expliquera en grande partie par l'idée que de 1991 à 2001, Gazprom a été spoliée, et surtout que les réserves de gaz de la Russie ont été achetées de manière illégale. Enfin, par décision du conseil d'administration de Gazprom en juin 2005, les actions détenues par la société (10,7 %) sont revendues à l'État, qui devient l'actionnaire majoritaire (50,01 %) et reprend ainsi le contrôle de la société.

(1) « L'économie russe en 2007 », fiche de synthèse (DGTPE).

1.2. Des ressources gazières considérables...

Ses réserves prouvées de gaz, voisines de 29 000 Gm³, en font la première compagnie au monde avec 17 % des réserves mondiales : elles représentent plus de 60 % des réserves de gaz de la Russie (44 700 Gm³) qui à elle seule possède près de 30 % des ressources mondiales connues.

De plus, la Fédération de Russie et Gazprom ont réussi à passer des contrats avec les anciennes républiques soviétiques d'Asie centrale pour disposer d'une quasi-exclusivité sur leurs gisements gaziers, ce qui accroît d'autant leurs réserves.

Ainsi, la Russie a signé en 2005 avec le Turkménistan un contrat d'exportation de son gaz pour 25 ans, et en 2006 un accord sur l'exclusivité de l'exploitation des gisements ouzbeks pour 25 ans. Au-delà de l'influence russe sur les anciennes républiques soviétiques, ces accords s'expliquent avant tout par un certain pragmatisme économique de leur part : la stratégie américaine d'enlèvement du gaz en contournant la Russie supposait la réalisation de nouveaux gazoducs particulièrement onéreux, alors que le partenariat avec la Russie pouvait s'appuyer sur des gazoducs existants.

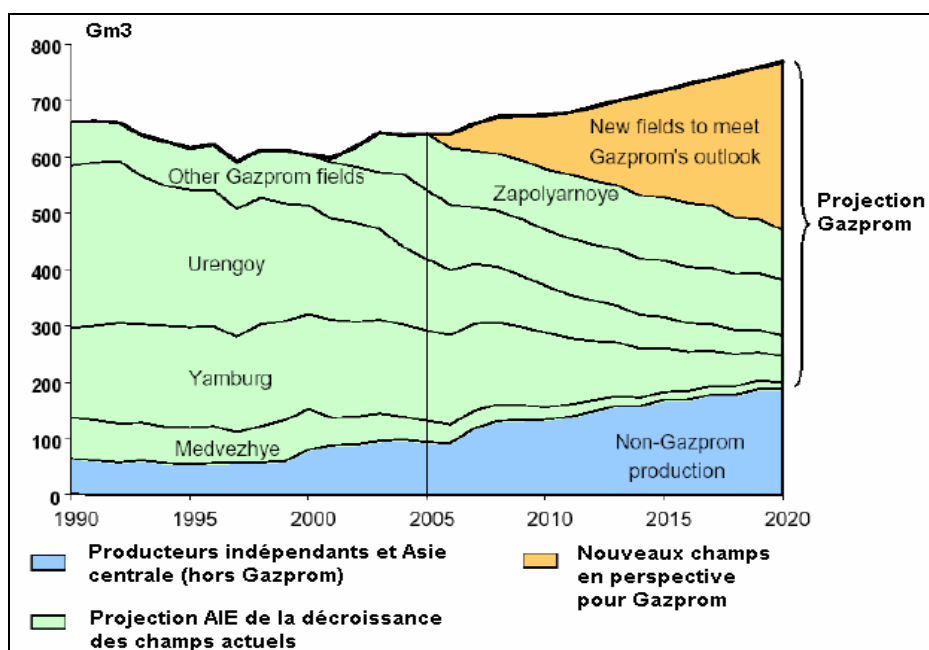
L'accord signé en 2007 entre la Russie, le Turkménistan et le Kazakhstan pour doubler la capacité actuelle du gazoduc entre ces pays et assurer ainsi un acheminement définitif vers la Russie éloigne donc les possibilités de réalisation d'infrastructures Est-Ouest.

1.3. ...même si les gisements actuels sont en déclin, ce qui oblige Gazprom à réaliser de nouveaux investissements

La figure n° 25 illustre l'enjeu du renouvellement de la production de gaz en Russie. La production de Gazprom pourrait passer de 548 Gm³ à près de 600 Gm³ d'ici à 2020, mais près de la moitié correspond à de nouveaux champs.

Gazprom devrait développer de nouveaux champs gaziers plus au nord et vers la Sibérie, ce qui devrait l'obliger à réaliser de lourds investissements dans les prochaines années. Aujourd'hui, Gazprom consacre chaque année de l'ordre de 15 à 20 milliards de dollars à de telles dépenses, sachant que d'ici à 2030 l'AIE prévoit un besoin d'investissement de l'ordre de 300 milliards de dollars.

Figure n° 25 : Évolution de la production en Russie et perspectives



Source : CGEMP 2007

2. Gazprom est une entreprise puissante désormais contrôlée par l'État russe, ce qui lui impose un certain nombre de contraintes

Si par le passé Gazprom a toujours été proche du pouvoir – Viktor Tchernomyrdine, Premier ministre de la Russie de 1992 à 1998, avait été auparavant le premier président de Gazprom à partir de 1989 et a cédé sa place en 1992 à son adjoint –, la relation entre l'État et l'entreprise a été renforcée depuis l'arrivée au pouvoir de Vladimir Poutine.

2.1. Le gaz a toujours joué un rôle important dans la politique soviétique

Le ministère soviétique de l'industrie gazière semble avoir toujours considéré que ses réserves gazières étaient quasi illimitées : dès lors, les pertes de gaz tout au long de la chaîne n'avaient guère d'importance. Les gazoducs soviétiques construits il y a une trentaine d'années, n'ayant pas bénéficié des technologies occidentales¹, sont vétustes et peu étanches.

Dans cette vision, le souci de limiter la consommation de gaz n'existait quasiment pas : le gaz, compris dans le prix global de la location, était donc parfois fourni à volonté aux consommateurs ; aucun signal-prix n'était mis en place pour inciter à réduire la consommation, conformément à la logique générale de l'économie administrée.

(1) Au début des années 1960, lors des premières discussions sur la réalisation d'un gazoduc entre l'URSS et l'Allemagne de l'Ouest, l'OTAN (ou plutôt le Cocom, Coordinating Committee of East-West Trade Policy) a classé les gazoducs comme fourniture stratégique interdite au commerce avec l'Est.

Cette mise à disposition à bas prix du gaz revêtait et revêt encore un triple avantage :

- elle revient à accorder des tarifs particulièrement avantageux aux particuliers et aux plus démunis. Elle a ainsi permis à la population russe de se chauffer durant les années 1990 à 2000, durant lesquelles le pouvoir d'achat était particulièrement faible ;
- elle confère un avantage compétitif à l'industrie ;
- appliquée aux pays du bloc de l'Est, elle permettait d'aider leur économie au sein du partenariat avec l'URSS.

Le pouvoir russe a depuis compris la nécessité de revenir sur cette politique, comme on le verra dans les paragraphes suivants pour les pays de l'ex-URSS. Depuis cinq ans, il a relevé progressivement les tarifs pour les particuliers en Russie de 10 % à 15 % chaque année. Malgré des actions en cours, les progrès possibles en matière d'amélioration de l'efficacité énergétique restent cependant importants.

2.2. Le nouveau contexte de Gazprom en Russie

Dans ce nouveau contexte, Gazprom garde ses missions traditionnelles de soutien du pouvoir d'achat et de l'économie russe par des prix modérés du gaz. Mais, elle sert également de relais au gouvernement russe principalement dans la renaissance de l'appareil industriel.

Le développement historique de la société

Le développement industriel de la société Gazprom peut être schématiquement décrit en cinq étapes :

- avant la chute du mur de Berlin, le ministère soviétique de l'industrie gazière et Gazprom développent les activités nécessaires pour la production de gaz et n'hésitent pas à créer des villes entières, notamment en Sibérie, pour assurer l'exploitation de certains gisements ;
- mais Gazprom prend véritablement naissance au début des années 1990, lorsque le ministère la transforme en entreprise privée. Gazprom conserve son périmètre, en particulier l'ensemble de ses gisements, mais aussi les activités de transport de gaz, de vente aux gros consommateurs et aux particuliers, et surtout d'exportation de gaz, même si elle perd l'exploitation des gisements au-delà de la frontière russe... En outre, compte tenu de son poids prépondérant dans le développement économique de certaines régions, elle prend le contrôle d'activités de transport et de construction. Enfin, elle crée sa propre banque ;
- durant les années 1990, bon nombre d'entreprises russes font faillite et ne parviennent plus à payer leur énergie. Gazprom continue cependant à leur fournir du gaz en échange d'actions et acquiert ainsi un grand nombre d'entreprises dans des domaines très divers. De plus, probablement sous l'influence du Premier ministre, Viktor Tchernomyrdine, Gazprom étend son influence sur les médias en créant une filiale Gazprom-médias et en procédant à l'acquisition de plusieurs titres de la presse écrite, plusieurs stations de radio ainsi qu'une chaîne de télévision ;

- à la fin des années 1990, cette extension se réduit dans la mesure où apparemment Gazprom vend à bas prix certaines de ses acquisitions, mais aussi des gisements, à des particuliers ;
- le changement de stratégie de Gazprom sous la présidence de Vladimir Poutine va se traduire par une triple volonté consistant à reconquérir les gisements gaziers cédés « indûment » dans les années précédentes, à devenir une entreprise énergétique intégrée sur toute la chaîne et à soutenir l'État russe dans la reconquête des secteurs jugés prioritaires. En parallèle, l'entreprise continuera cependant d'étendre son influence sur les médias en reprenant le quotidien *Izvestia*, la radio « Échos de Moscou » ou la chaîne de télévision NTV.

La reconstruction de l'appareil industriel russe s'effectue en trois étapes encore inachevées : un nouveau rôle pour Gazprom

Comme le montre Jacques Sapir¹, depuis 2000, la présidence russe a mis en place une nouvelle stratégie industrielle consistant à :

- définir un premier secteur industriel considéré comme prioritaire, correspondant à l'énergie et aux matières premières, et à en reprendre le contrôle, quitte à renégocier des contrats signés avec des sociétés privées étrangères : de nouveaux partenariats avec des opérateurs étrangers ne sont pas exclus pour autant, dès lors qu'ils prennent place dans une stratégie parfaitement déterminée du pouvoir russe ;
- considérer un second secteur dit des industries stratégiques, comprenant notamment l'aéronautique, le spatial, l'automobile : l'État russe ne cherche pas à exercer le contrôle direct des entreprises qui le composent mais à fixer des orientations stratégiques et à encourager des partenariats avec des sociétés étrangères dès lors qu'ils s'inscrivent dans le cadre fixé : la récente prise de participation de Renault dans le capital d'Avtovaz, premier constructeur russe d'automobiles, en est le meilleur exemple ;
- faire respecter enfin la législation, en particulier fiscale, dans les autres industries qui composent le troisième et dernier secteur.

L'appartenance de Gazprom au premier secteur s'est traduite par une double conséquence :

- comme nous l'avons vu, l'État a pris le contrôle de la société en devenant en juin 2005 l'actionnaire majoritaire ;
- de plus, Gazprom a constitué l'instrument qui a permis au pouvoir russe de reprendre le contrôle d'un certain nombre d'acteurs privés du secteur de l'énergie.

La « diplomatie du gaz »

Le domaine des relations internationales illustre les liens qui peuvent exister entre le gouvernement russe et Gazprom, liens cependant parfaitement logiques pour une compagnie nationale productrice d'hydrocarbures... La politique énergétique de la Russie est en effet un moyen d'être présent sur la scène internationale :

(1) Sapir J., « Gazprom et l'État : statut de l'acteur et de sa stratégie dans le contexte de la réaffirmation des politiques publiques », *document de travail*, CEMI (EHESS), 2008.

- la volonté politique de ne pas laisser l'influence occidentale s'accroître dans les anciennes républiques soviétiques, en particulier d'Asie centrale, conduit Gazprom à signer des contrats de fourniture à long terme avec celles-ci et à prévoir la construction de nouveaux gazoducs à destination de la Russie. Dernier exemple en date, la Russie et l'Azerbaïdjan ont signé fin mars 2009 un mémorandum d'accord sur l'approvisionnement à long terme de gaz d'Asie centrale à la Russie, privant le projet Nabucco d'une partie de ses ressources ;
- la poursuite du dialogue entre la Russie et l'Iran s'inscrit également dans une logique de long terme, dès lors que ces deux pays détiennent les principales réserves mondiales de gaz et que celles-ci constituent une richesse dont le poids sera de plus en plus important dans les années à venir. Ces deux pays ont donc conclu en 2006 un accord défendant leurs intérêts communs et aboutissant à la répartition des débouchés : la Russie fournirait l'Europe et l'Iran vendrait son gaz à l'Inde et au Pakistan. Le 15 juin 2006, Vladimir Poutine a même indiqué que Gazprom était prêt à soutenir financièrement et techniquement la construction du gazoduc Iran-Pakistan-Inde, tandis que le président iranien Mahmoud Ahmadinejad aurait proposé de décider « ensemble » des prix du gaz et des principaux flux gaziers ;
- l'idée de la création d'une OPEP du gaz, même si elle semble improbable aujourd'hui compte tenu des intérêts divergents entre les pays, constitue néanmoins une occasion pour le gouvernement russe de resserrer ses liens avec un certain nombre d'autres pays producteurs ;
- la croissance de la consommation gazière de l'Asie et la mise en exploitation des champs gaziers de Sakhaline par Gazprom offrent une occasion de dialogue supplémentaire avec la Chine, même si pour l'instant le prix du gaz sur le marché chinois est bas. Gazprom et la société chinoise CNPC (China National Petroleum Corporation) ont ainsi envisagé en 2006 une fourniture de gaz à la Chine à partir de la Sibérie, au départ des gisements de l'île de Sakhaline puis de la Sibérie orientale. En octobre 2009, Gazprom a cependant annoncé que les livraisons, un moment prévues pour 2011, étaient différées en l'absence d'accord sur le prix de livraison : elles pourraient intervenir dans un délai de trois ans après la signature d'un accord tarifaire et porter, dans un premier temps, sur 70 Gm³ de gaz par an.

2.3. Gazprom ne peut être considérée comme une entreprise ordinaire...

Comme le souligne Jacques Sapir dans son article sur les liens entre l'État et la société Gazprom : « En dépit de son poids économique considérable, il serait pourtant dangereux de ne considérer Gazprom que sous l'angle d'une société géante. Chargée de fonctions qui sortent de la sphère économique, Gazprom n'est pas simplement une entreprise... ».¹

Son analyse l'amène à quatre conclusions :

- Gazprom n'est pas et ne peut être une société comme une autre : compte tenu de son poids dans l'économie russe et de la dimension sociale attachée au prix interne du gaz, Gazprom ne peut être considérée comme une entreprise dont le seul but premier consiste à maximiser son profit. Elle doit tenir compte de beaucoup d'autres préoccupations ;

¹ Sapir J. (2008), *ibidem*.

- la pluralité des objectifs donnés à Gazprom implique que la stratégie de la société ne puisse plus être le produit de cette dernière et soit arbitrée par le gouvernement lui-même ;
- le poids de Gazprom dans le fonctionnement de l'État russe donne en retour une importance politique à ses dirigeants ;
- l'interaction entre la direction de Gazprom et l'autorité politique est donc nécessairement complexe, bien davantage que dans d'autres entreprises de taille comparable.

3. Si l'on respecte sa logique, Gazprom se comporte comme un partenaire industriel fiable

Les mésaventures récentes d'un certain nombre de compagnies pétrolières en Russie ou les relations russo-ukrainiennes pourraient conduire à remettre en question la confiance que l'on peut avoir en Gazprom : tous les commentaires soulignent cependant la fiabilité de son approvisionnement, qui a été maintenu notamment dans les périodes les plus tendues de ces vingt dernières années. De fait, dès lors que l'on prend en compte un certain nombre de principes, Gazprom se comporte en partenaire industriel fiable, comme l'illustrent ses relations avec l'Allemagne.

La crise de ce début d'année, marquée par une interruption de la fourniture de gaz, mérite cependant une analyse particulière, développée dans la section 3.3.

3.1. Gazprom réajuste ses relations et les prix du gaz avec ses voisins

Plusieurs événements, liés à des coupures de gaz ou aux investissements étrangers en Russie, alimentent cependant la rumeur d'un manque de fiabilité de Gazprom.

Deux principes non écrits mais compréhensibles, même s'ils dérogent aux règles du droit, peuvent expliquer le comportement de Gazprom :

- dès lors qu'un pays qui bénéficiait de tarifs particuliers accordés aux pays voisins « s'éloigne » politiquement d'elle, la Russie s'emploie à lui appliquer les tarifs normaux pratiqués à l'égard des pays tiers. En parallèle, la libéralisation du secteur énergétique conduit les autorités à relever progressivement les prix intérieurs du gaz (dans un premier temps pour les industriels) ;
- la Russie considère comme illégitimes les « ventes » des ressources d'hydrocarbures intervenues dans la décennie 1990... Celles-ci avaient eu lieu en partie parce que, sous l'ère Eltsine, Gazprom n'envisageait pas de fournir du gaz aux pays asiatiques et considérait comme sans grand intérêt les gisements découverts en Extrême-Orient si bien que des compagnies occidentales avaient pu bénéficier de concessions prometteuses. De plus, la mise en valeur de ces gisements demandait des investissements considérables qui lui semblaient hors de portée...

En 1997, le gouvernement russe a cependant pris conscience que les ventes réalisées durant cette période ont fait perdre plusieurs milliards à la Fédération de Russie et a donc cherché à se réapproprier les gisements correspondants. Le contrat signé en 1994 avec un consortium constitué de Shell, Mitsubishi et Mitsui, pour l'exploitation en mer des gisements gaziers et pétroliers de Sakhaline 2 a

ainsi été renégocié en 2006. Gazprom en est devenu début 2007 l'actionnaire majoritaire en échange néanmoins du paiement d'une somme de plus de sept milliards de dollars... De la même manière, l'exploitation du gisement gazier de Kovytka, près d'Irkoutsk, confiée dans les années 1990 à un consortium dirigé par BP, a fait l'objet d'une nouvelle négociation au terme de laquelle BP a revendu à Gazprom pour un peu moins d'un milliard de dollars sa participation dans le gisement : elle laisse cependant la possibilité à BP de racheter à l'avenir une partie de cette participation au prix du marché.

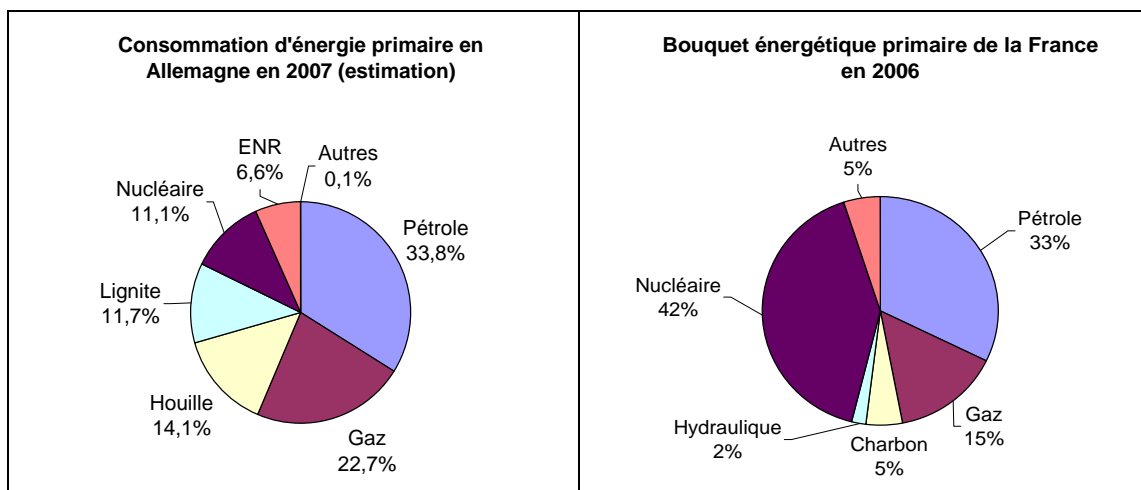
3.2. L'exemple du partenariat gazier entre l'Allemagne et la Russie¹

Le partenariat gazier entre l'Allemagne et la Russie peut être présenté comme l'exemple possible de relations fiables et de long terme entre un pays de l'UE et la Russie.

L'Allemagne, beaucoup plus que la France, est fortement dépendante de la Russie pour ses approvisionnements énergétiques

La part des hydrocarbures dans la consommation d'énergie primaire en Allemagne est supérieure de 8 points à sa part en France, en raison de la place du gaz dans le mix allemand. La part des hydrocarbures (pétrole et gaz naturel) dans la consommation d'énergie primaire s'établit à 56,5 % en Allemagne (pétrole : 33,8 %, gaz 22,7 %), soit un niveau supérieur de plus de 8 % à ce qu'elle représente en France avec 48 % (pétrole 33 %, gaz 15 %), l'essentiel de la différence provenant de la part supérieure du gaz (écart de 7,2 points)².

Figure n° 26 : Mix énergétique de l'Allemagne et de la France



Source : BMWi

Source : DGEMP

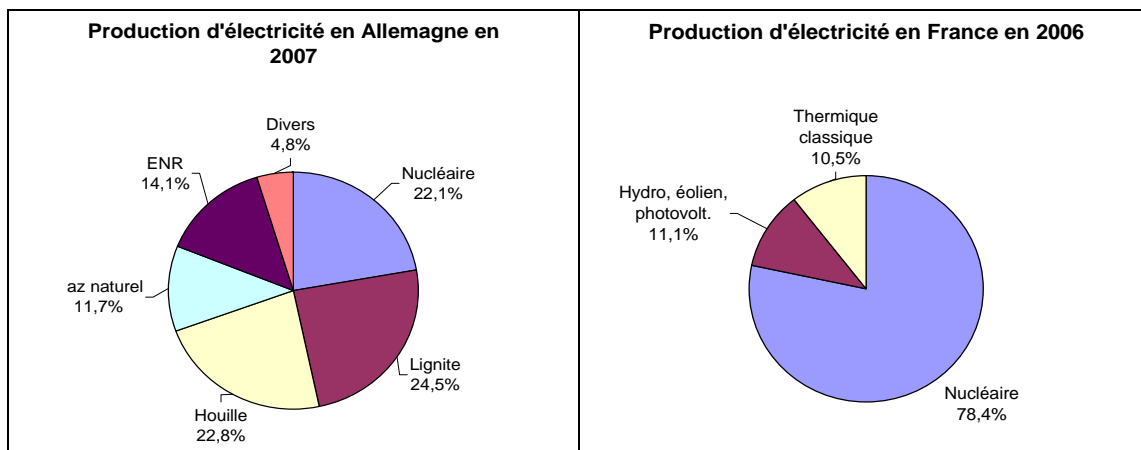
La place plus importante du gaz en Allemagne est notamment liée à son rôle dans la production d'électricité. Dans la production d'électricité, le nucléaire n'est qu'une filière parmi d'autres en Allemagne (22,1 %), alors qu'il est prépondérant en France (78,4 %). À l'inverse, la part du charbon (lignite et houille) domine en Allemagne

(1) Cette section s'appuie sur une note transmise par la mission économique de Berlin, rédigée par Philippe Saint-Marc et relue par David Philot.

(2) D'une façon générale, on notera que l'Allemagne est un grand consommateur d'énergies fossiles, avec 82,3 % de ses besoins énergétiques primaires, contre seulement 53 % pour la France.

(47,3 %)¹, alors qu'elle n'apparaît même pas en tant que telle dans les statistiques françaises (le charbon étant comptabilisé dans le « thermique classique », qui regroupe également le gaz et le pétrole). Enfin, le gaz contribue pour près de 12 % à la production d'électricité en Allemagne, alors qu'il joue un rôle marginal en France.

Figure n° 27 : Production électrique de l'Allemagne et de la France



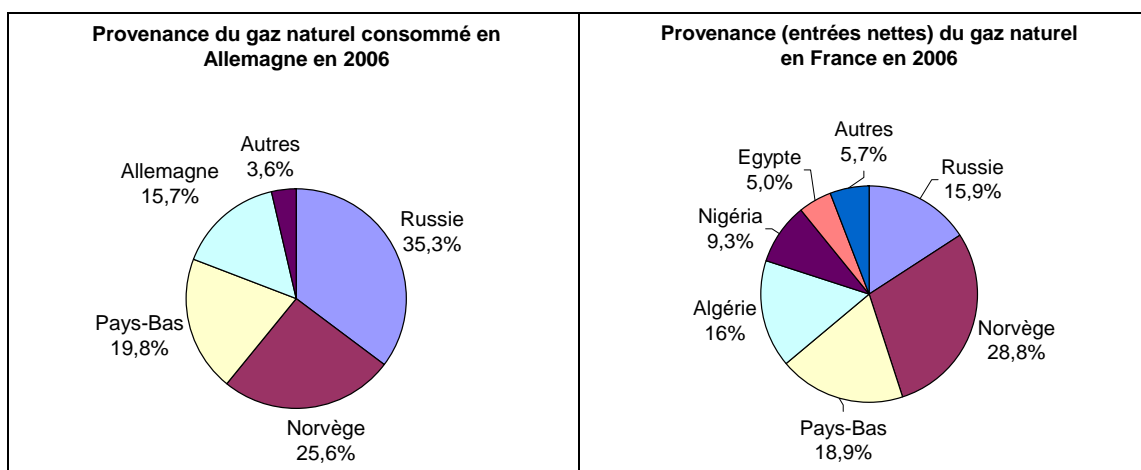
Source : Bundesverband Braunkohle

Source : DGEMP

La Russie joue un rôle essentiel dans l'approvisionnement en gaz de l'Allemagne

La Russie est le premier fournisseur de l'Allemagne avec 35,3 % (contre 15,9 % pour la France), suivie par la Norvège (25,6 %) et les Pays-Bas (19,6 %). 16 % du gaz consommé en Allemagne provient de ses propres ressources en gaz naturel. Au-delà de cet aspect quantitatif, il est clair que les caractéristiques du transport du gaz (essentiellement par pipeline, le recours au gaz naturel liquéfié étant encore limité) ne sont pas favorables à une flexibilité des approvisionnements et renforcent la dépendance.

Figure n° 28 : Sources d'approvisionnement de l'Allemagne et de la France



D'après données BMWi

Source : DGEMP

(1) Pour l'Allemagne, on notera qu'en 2007, le lignite et la houille sont repassés devant le nucléaire comme premières sources d'énergie, à la faveur de l'arrêt prolongé de certaines centrales nucléaires allemandes.

Cette situation résulte des relations privilégiées entretenues par le gouvernement allemand avec la Russie

L'Allemagne entretient avec la Russie un « partenariat stratégique », signe du caractère privilégié des relations entre les deux pays. Des échanges réguliers ont lieu au niveau institutionnel à travers le groupe de travail stratégique germano-russe, qui se réunit trois à quatre fois par an. De niveau secrétaire d'État, pour les Allemands, et ministre, pour les Russes, ce groupe de travail relativement formalisé comprend des représentants des ministères fédéraux des Affaires étrangères, de l'Économie, des Finances, ainsi que de la Fédération de l'Industrie (BDI), et leurs homologues russes.

La Chancelière a été le premier chef de gouvernement étranger à rencontrer, début mars 2007, le nouveau Président russe, Dimitri Medvedev, moins d'une semaine après son élection. La Chancelière et le Président russe ont rappelé à cette occasion les relations étroites entre l'Allemagne et la Russie, notamment au niveau économique, et évoqué le gazoduc sous la mer Baltique. Par ailleurs, pour Frank-Walter Steinmeier¹, la Russie est un élément clé de l'approvisionnement énergétique européen (notamment pour le gaz) et il importe de s'en rapprocher dans un processus d'interdépendance (« *Annäherung durch Verflechtung* ») sur la base de différents principes, dont celui de la réciprocité d'accès au marché.

Le gazoduc sous la Baltique, appelé également « Nord Stream Pipeline », illustre parfaitement le caractère privilégié des relations entre l'Allemagne et la Russie. Fruit de l'accord germano-russe du 8 septembre 2005, il doit permettre d'acheminer du gaz naturel russe (provenant du gisement de Youjno-Ruski) en Allemagne, au mieux à partir de 2010, plus vraisemblablement à partir de 2011-2012. Long de près de 1 200 kilomètres, il reliera la ville russe de Wyborg à la ville allemande de Greifswald (située dans le Land de Mecklembourg-Poméranie occidentale) et acheminera à terme 55 milliards de m³ de gaz par an. Rappelons que ce projet a une connotation politique particulière, en raison de la présence de l'ancien Chancelier Gerhard Schröder à la tête du conseil de surveillance du consortium. La Commission européenne lui a accordé le statut de Réseau transeuropéen (*Trans-European Energy Networks* ou TEN) et les autorités allemandes rappellent que l'Allemagne ne sera pas le seul pays européen à en bénéficier. Il reste que ce projet relève plus de la relation bilatérale et renforcera le rôle de plaque tournante de l'Allemagne à la fois vers l'ouest et le sud de l'Europe.

Une dépendance accrue en gaz à l'égard de la Russie semble quasiment inévitable

Alors que la Russie est déjà le plus gros fournisseur en énergie de l'Allemagne, deux facteurs pourraient contribuer à accroître encore la dépendance de cette dernière en gaz naturel russe :

- d'une part, la sortie progressive du nucléaire à l'horizon 2020 et les contraintes environnementales pesant sur les centrales au charbon. Selon certains scénarios prospectifs, l'utilisation du gaz dans la production d'électricité pourrait faire tripler sa consommation : sa part dans le mix énergétique, actuellement de 11,7 %, pourrait ainsi dépasser les 30 %. D'ores et déjà, le gaz est choisi de plus en plus fréquemment par les opérateurs énergétiques allemands, qui mettent en œuvre

(1) Ministre allemand des Affaires étrangères jusqu'en octobre 2009.

une politique d'investissement dans de nouvelles installations de production, destinées à compenser l'abandon progressif du nucléaire et l'arrivée en fin de vie de nombreuses centrales conventionnelles. Le gaz présente l'avantage d'un bilan CO₂ plus avantageux que les centrales au charbon, notamment celles au lignite, qui seront pénalisées dans le cadre du PNAQ 2¹ ;

- d'autre part, la diminution progressive de la production en mer du Nord et aux Pays-Bas, qui fournissent respectivement 25,6 % et 19,8 % du gaz consommé actuellement en Allemagne. La raréfaction du gaz « occidental » pourrait donc conduire rapidement à une augmentation des importations de gaz russe.

Ce partenariat stratégique bien compris n'empêche pas l'Allemagne de diversifier ses sources de production et d'améliorer son efficacité énergétique

Le différend qui a opposé l'Ukraine et la Russie, début janvier 2006, et qui a conduit à l'interruption des livraisons de gaz à l'Ukraine, a fait prendre conscience à l'Europe, en particulier à l'Allemagne, des dangers d'une trop grande dépendance en matière d'hydrocarbures à l'égard de la Russie, susceptible d'utiliser « l'arme énergétique » comme moyen de pression politique². On rappellera à ce sujet que le gaz russe à destination de l'Europe transite pour l'instant uniquement par deux gazoducs, l'un qui passe par l'Ukraine et achemine 80 % des exportations de gaz russe vers l'Europe, l'autre qui traverse la Biélorussie et la Pologne (20 % de ces exportations).

Certes, l'Allemagne, contrairement à d'autres États membres, n'a pas subi les conséquences de cette crise gazière. Le gouvernement fédéral n'en a pas moins pris conscience de l'importance de la sécurité de l'approvisionnement énergétique. La crise a entraîné une importante discussion sur ce thème. Cette nouvelle tendance pour l'Allemagne a été parfaitement illustrée par les propos du ministre fédéral des Affaires étrangères, qui déclarait en 2006 « [un élément] clé de notre sécurité d'approvisionnement future est une plus grande diversification de nos zones d'approvisionnement. Pour y parvenir, nous développerons encore davantage notre coopération dans le domaine énergétique avec la Norvège, l'Afrique du Nord et les pays d'Asie centrale »³.

Au-delà de la diversification des fournisseurs en hydrocarbures, le renforcement des renouvelables dans le mix énergétique est destiné à limiter la dépendance allemande. À ce jour, cet objectif ne va pas jusqu'à remettre en cause officiellement la sortie du nucléaire. Un axe important de la politique énergétique allemande est par ailleurs de mieux maîtriser la demande – l'efficacité énergétique est un point important du plan intégré Énergie-Climat – ce qui peut se lire en partie comme un moyen de limiter sa dépendance.

Ce partenariat stratégique trouve sa concrétisation dans les investissements des groupes énergétiques allemands, très actifs en Russie, et de Gazprom qui développe sa présence en Allemagne

La politique énergétique extérieure fait l'objet d'un consensus fort entre le gouvernement fédéral et les énergéticiens allemands. Ces derniers investissent donc de

(1) PNAQ : Plan national d'affectation de quotas d'émission de CO₂.

(2) « La guerre du gaz », *Le Monde*, 3 janvier 2006.

(3) Discours de Franck-Walter Steinmeier du 9 octobre 2006.

manière importante en Russie : ils cherchent à y assurer leurs approvisionnements par des prises de participation stratégiques.

BASF entretient par exemple d'excellents rapports avec la Russie et avec Gazprom, à travers sa filiale Wintershall, spécialisée dans l'énergie. Les deux sociétés ont créé en 1993 une entreprise commune, Wingas, chargée de la commercialisation du gaz, tandis que Wintershall s'occupe de l'exploration et de la production. Pour illustrer le caractère privilégié de la relation de BASF avec Gazprom, on mentionnera l'exploitation du gisement de gaz sibérien de Youjno-Russki, pour laquelle les deux entreprises ont procédé en 2007 à la signature d'échanges d'actifs, ou l'extraction du gaz russe par Wintershall dans les champs d'Ourengoï, également en Sibérie. Rappelons enfin que BASF participe, avec E.ON, à la construction de Nord Stream et détient également 20 % du consortium.

De son côté, Gazprom est déjà présente en Allemagne, via sa filiale Gazprom Germania (dont le siège est à Berlin). Ainsi, Gazprom a conclu, en novembre 2007, un accord avec Dow Chemical dans le domaine du traitement du gaz naturel. Deux usines de Dow Chemical dans l'est de l'Allemagne en seraient chargées et la construction de nouvelles unités a également été évoquée. Gazprom Germania prévoit également d'aménager au nord de Berlin le plus grand site de stockage souterrain de gaz naturel en Europe (qui serait alimenté par le gazoduc Nord Stream). Gazprom intervient aussi à la Bourse allemande de l'énergie EEX (de même qu'à la Bourse française Powernext) et a pris le contrôle du club de football Schalke 04 (ville de Gelsenkirchen, dans la Ruhr).

Force est de constater que l'interpénétration des opérateurs russes et allemands est plus forte que celle des énergéticiens français et allemands.

3.3. La crise de début 2009 entre la Russie et l'Ukraine

La coopération gazière constitue la sphère opaque de la relation entre Moscou et Kiev. Pour le comprendre, il faut remonter au début des années 1990. À l'époque, Gazprom livrait le gaz à l'Ukraine, lequel était ensuite distribué entre les clients industriels et les ménages selon des mécanismes soviétiques. Les problèmes sont apparus quand l'Ukraine est devenue indépendante.

Premièrement, lors de l'éclatement de l'URSS, l'Ukraine a pris le contrôle du réseau de gazoducs situé sur son territoire, et les Ukrainiens ont commencé à payer leur consommation de gaz non plus à Moscou (Gazprom) mais à la nouvelle compagnie gazière nationale, qui centralisait les achats réalisés auprès de Gazprom.

Deuxièmement, les tensions entre les deux pays sont apparues quand Gazprom a cherché à relever le prix du gaz fourni à des pays qui s'éloignaient de la Russie. Gazprom a essayé de forcer le mouvement en coupant les livraisons en 1992, et par deux fois en 1993. Les Ukrainiens ont répondu en prélevant une partie du gaz destiné à l'Europe, et à chaque fois Gazprom a repris les livraisons vers l'Ukraine afin de ne pas pénaliser les exportations vers l'Europe.

Il ressort de ces tentatives qu'il est impossible de couper l'approvisionnement de l'Ukraine sans mettre en cause l'approvisionnement des marchés européens, parce que 80 % du gaz exporté par la Russie vers l'Europe transite par l'Ukraine, le reste traversant la Biélorussie. L'attitude de la Russie ne s'explique pas ici par une

quelconque stratégie géopolitique ambitieuse mais par des intérêts commerciaux et financiers.

La situation s'est plus ou moins stabilisée en 1994, avec l'arrivée au pouvoir en Ukraine de Leonid Koutchma, le président pro-russe, quand la Russie a commencé à livrer du gaz à l'Ukraine en échange d'autorisation de transit des exportations russes vers l'Europe. C'est à cette époque que sont apparus des intermédiaires dans le commerce du gaz entre la Russie et l'Ukraine.

En 2002, pendant la présidence pro-russe en Ukraine, Gazprom a proposé de créer un consortium avec l'Ukraine, qui contrôlerait les gazoducs ukrainiens, et a même investi 17 milliards de dollars dans ce projet. Mais, après la révolution Orange, le nouveau gouvernement a décidé de ne pas participer à ce projet et de ne pas vendre les gazoducs à la Russie¹. Les luttes internes dans les négociations ont atteint leur apogée en 2005. Moscou souhaitait relever le prix du gaz livré à l'Ukraine pour se rapprocher des prix mondiaux du gaz et mettre en œuvre les projets Nord Stream et South Stream, qui contournent l'Ukraine et la Biélorussie et servent à diversifier les voies de transport du gaz vers l'Europe. En l'absence d'accord sur la hausse des prix, Gazprom annonce le 1^{er} janvier 2006 une diminution de ses livraisons de gaz (qui retrouvent leur volume normal le 3 janvier). La crise de 2006 a donc pour origine le prix du gaz mais s'inscrit dans le différend politique qui existait entre les deux pays.

La dernière crise de janvier 2009 est une suite assez logique et prévisible des relations difficiles entre les deux pays. La Russie a interrompu les livraisons de gaz transitant par l'Ukraine après l'échec des négociations sur les conditions d'un nouveau contrat d'approvisionnement et de transit. Cette fois, la crise a été plus longue et a touché gravement non seulement l'Ukraine (qui a souffert de l'absence d'approvisionnement) et la Russie (dont la crédibilité comme fournisseur de gaz fiable est remise en question et qui a perdu beaucoup d'argent durant cet épisode), mais aussi les pays d'Europe dont certains ont connu des interruptions de fourniture (Bulgarie et Slovaquie, notamment).

De nombreuses spéculations ont accusé la Russie d'utiliser « l'arme gazière » contre l'Ukraine pour lui montrer sa puissance, pour la punir de son soutien à la Géorgie, pour la déstabiliser politiquement et financièrement. Mais il est clair que les deux pays cherchent à préserver leurs propres intérêts politiques et commerciaux. La Russie cette fois a voulu fortement insister sur :

- le manque de fiabilité des pays de transit et par conséquent sur l'importance des gazoducs Nord et South Stream ;
- la nécessité d'aligner le prix sur une base mondiale.

La Russie propose toujours la création d'un consortium qui donnerait la gestion des gazoducs ukrainiens à Gazprom (qui contrôle déjà depuis le deuxième semestre 2007 le tiers des capacités de stockage de ce pays) : l'Ukraine ne souhaite pas pour sa part perdre leur contrôle.

(1) Pour comparaison, la Russie a réussi en 2006 à acquérir 50 % des titres de la société gazière biélorusse Beltransgaz pour 2,5 milliards de dollars, sous la menace de couper le gaz. Ce prix est jugé surévalué par les experts russes mais sous-évalué par les experts biélorusses. Il équivaut à quatre ans de frais de transit du marché du gaz russe en Europe via la Biélorussie. En échange, la Biélorussie a obtenu un prix du gaz inférieur au prix du marché.

La proximité des élections ukrainiennes, le rattachement de l'Ukraine à l'OTAN, considéré comme moins urgent par la nouvelle administration américaine, le rôle opaque de la société de vente de gaz intermédiaire entre Gazprom et l'Ukraine, voire la mésentente des hommes chargés de la négociation, constituent d'autres facteurs qui ont pu jouer dans le déclenchement de ce conflit. Un accord a été finalement établi entre la Russie et l'Ukraine pour les dix prochaines années, mais il n'est pas public. La Russie a, semble-t-il, accepté de livrer le gaz en Ukraine à un prix 20 % en dessous du « prix du marché » pour la seule année 2009. En échange, l'Ukraine consent un prix préférentiel pour le transit du gaz russe vers l'Europe. Comme le prix du transit est fixe mais celui du gaz variable, l'Ukraine sera avantagée si le prix du gaz reste faible. Ces conditions peu transparentes permettent aux gouvernements russe et ukrainien de ne pas perdre la face.

Cette crise aurait deux effets complémentaires :

- l'accord destituerait RosUkrEnergO de son rôle d'intermédiaire commercial unique entre les deux pays ;
- la Russie souligne que la Charte européenne de l'Énergie, dont l'Ukraine est pourtant signataire, n'a pas permis de résoudre le conflit.

L'Europe reste menacée par le désaccord gazier entre les deux pays. Pour l'Ukraine, Gazprom est la seule source d'approvisionnement en gaz (encore assez bon marché), tandis que l'Ukraine reste une voie de transit pour l'instant en quasi-monopole. Il en résulte une forte interdépendance entre les deux pays, source potentielle de disputes. Cependant, à moyen terme, la construction du Nord Stream puis du South Stream apportera à la Russie une diversification importante des routes d'exportation qui viendra affaiblir la position de l'Ukraine et rendra alors l'Europe moins dépendante des incidents entre les deux pays.

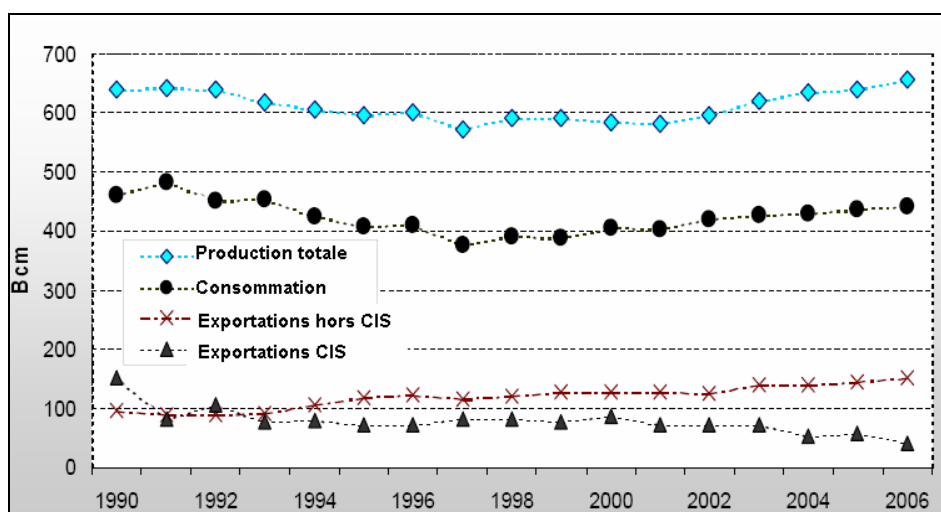
Le sommet UE-Russie de mai 2009 a montré que les tensions étaient loin d'être apaisées et que l'accord conclu entre la Russie et l'Ukraine restait fragile. Lors de cette conférence, le Président russe n'a pas hésité à faire part de ses doutes sur les capacités de paiement des Ukrainiens, tandis que, fin mai, le Premier ministre russe, Vladimir Poutine, demandait à l'Union européenne d'octroyer un crédit à Kiev. Les interruptions de fourniture restent donc possibles. Quel qu'il soit, le résultat des élections ukrainiennes de janvier 2010 marquera une évolution des relations avec la Russie, qui se répercutera sur les échanges gaziers...

4. Le marché de Gazprom devrait se diversifier à moyen terme, rendant l'Europe moins prioritaire

En 2007, la production annuelle de la Russie était de 650 Gm³ (dont 548 Gm³ pour Gazprom) et les exportations de 204 Gm³.

Le réseau de transport par l'Ukraine est de loin la voie principale (capacité 155 Gm³), devant le réseau Biélorusse (capacité 33 Gm³) et le Blue Stream sous la mer Noire (capacité 16 Gm³). Des gazoducs alimentant directement les pays Baltes et la Finlande (capacité 30 Gm³) ont également été construits durant la période soviétique.

Figure n° 29 : Répartition de la production de gaz en Russie



Source : CGEMP 2007

Jusqu'en 2015-2020 au moins, le marché européen apparaît comme le débouché principal

L'Europe reste le marché qui apporte l'essentiel des revenus. C'est le débouché majeur à l'exportation¹, structuré presque entièrement par des contrats de long terme. Dans ces conditions, il est logique de penser que Gazprom cherche à :

- être le principal fournisseur de l'UE en sécurisant les ventes par une stratégie de négociation et de contrôle des voies d'acheminement, et en incitant l'Iran à se tourner vers le marché asiatique ;
- éviter toute guerre des prix avec d'autres fournisseurs potentiels, ce qui devrait l'inciter à dialoguer avec eux² ;
- signer des contrats de long terme pour financer ses nouvelles infrastructures.

La loi russe de juillet 2006 a consacré le monopole de Gazprom dans les exportations gazières : les producteurs russes indépendants ne peuvent donc pas concurrencer Gazprom. Par ailleurs, les investissements étrangers sur le territoire russe sont aussi fortement limités par la loi : tous les gisements de grande taille sont attribués par l'État et reviennent en pratique à Gazprom.

Deux enjeux majeurs pour Gazprom

Le prix de vente du gaz en Russie. Le marché intérieur russe correspond aux deux tiers de la production de Gazprom et est alimenté à 80 % par cette compagnie : dans ces conditions, le prix de vente du m³ de gaz est une variable économique importante dont l'évolution est décidée par le gouvernement. Les prix pourraient connaître des évolutions rapides d'ici à 2015, au fur et à mesure du développement économique du

(1) 124 Gm³ exportés vers l'UE-27 et 25 Gm³ vers la Turquie. L'Europe pourrait même être prioritaire devant le marché intérieur en cas de contrainte.

(2) Cette option contribuerait en effet à crédibiliser les nouveaux marchés spot et favoriserait la libéralisation.

pays. Au contraire, la prolongation de la crise économique actuelle pourrait conduire le gouvernement à donner la priorité au social et à ne pas relever les prix.

L'amélioration de l'efficacité du système énergétique russe est une priorité du gouvernement. Sans attendre l'aboutissement d'un accord international post-2012, la Russie cherche à améliorer son efficacité énergétique. Elle suit aussi de très près (non sans inquiétude) les politiques climatiques des pays développés, pour estimer leurs impacts sur la demande d'hydrocarbures.

Les contrats d'exportation de long terme soutenant les investissements dans de nouveaux gisements et l'amélioration de l'intensité énergétique sur le marché intérieur de la Russie apparaissent donc comme deux éléments essentiels à moyen terme, qui vont jouer sur l'offre et sont donc susceptibles d'affecter la sécurité d'approvisionnement de l'UE et d'influencer les prix.

Deux évolutions pour le moyen-long terme

Développer le GNL qui permettra un arbitrage entre les trois principaux marchés, États-Unis, Europe, Asie.

Participer autant que possible aux marchés spot dans les pays où il n'y a pas de contrats de long terme (Royaume-Uni, par exemple).





Une politique européenne de l'énergie fondée sur le droit de la concurrence qui ne prend pas suffisamment en compte les questions de sécurité énergétique



L'Union européenne s'est construite autour de l'énergie, dès la création de la Communauté européenne du charbon et de l'acier (CECA) lors du traité de Paris le 18 avril 1951, mais aussi dès la signature du traité de Rome instituant d'une part la Communauté économique européenne et d'autre part la communauté européenne de l'énergie atomique (Euratom). Force est cependant de constater que ces textes ne fondaient pas, au niveau européen, une politique de l'énergie, qui demeurerait de la stricte compétence de ses États membres : le rapport de la Commission Énergie du Centre d'analyse stratégique soulignait ainsi en 2007 l'absence de véritable politique européenne de l'énergie¹.

Dès lors, la politique de l'UE dans le secteur de l'énergie a principalement cherché à réaliser l'intégration économique européenne en mettant en place des mécanismes concurrentiels à l'échelle européenne. Même s'il est loin de la perfection, le marché européen de l'électricité est aujourd'hui une réalité. Pour le gaz, l'essentiel de l'approvisionnement repose sur des fournitures, à des prix pratiquement identiques, par un petit nombre de producteurs et sur la base de contrats à très long terme. La prise en compte de la nécessité de lutter contre le changement climatique et d'assurer les approvisionnements gaziers pourrait cependant conduire l'UE à parler d'une seule voix et à se rapprocher ainsi d'une politique énergétique européenne...

Cette évolution s'est traduite dans la régulation du secteur, qui était d'abord destinée à insuffler de la concurrence et qui devrait se transformer pour prendre en compte l'apparition de nouveaux enjeux liés à la sécurité des approvisionnements et à la lutte contre le changement climatique.

(1) Centre d'analyse stratégique, *Perspectives énergétiques de la France à l'horizon 2020-2050*, rapport de la commission présidée par Jean Syrota, Paris, La Documentation française, février 2008.

1. La mise en place d'une régulation gazière était destinée à créer une réelle concurrence entre les acteurs

1.1. La politique de la concurrence, première force d'action de la construction d'un marché intérieur de l'énergie

Une fois adoptés en 1986, l'Acte unique européen et le projet de créer un marché intérieur sans frontières pour tous les produits et services, l'ouverture à la concurrence du secteur électrique s'est effectuée en plusieurs étapes :

- par l'adoption, au début des années 1990, des directives relatives au transit de gaz et d'électricité ;
- par la décision de la Cour européenne de Justice des Communautés européennes considérant l'électricité comme une marchandise sur laquelle le droit de la concurrence devait s'appliquer pleinement ;
- par les directives de 1996 et de 1998 instituant des règles communes pour les marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel.

Les directives de 1996 pour le marché de l'électricité et de 1998 pour le marché du gaz, complétées par celle de 2003, n'ont cependant posé que des principes généraux : la suppression des monopoles nationaux de production et de vente de l'électricité et du gaz, le libre accès des utilisateurs aux réseaux afin de laisser, à terme, le libre choix du fournisseur, l'indépendance des gestionnaires de réseaux, la mise en place d'instances de régulation dans chaque pays.

La directive du 26 juin 2003 régit les règles communes pour le marché intérieur du gaz dans le but d'y apporter les gains d'efficacité, les réductions de prix, l'amélioration de la qualité de service et l'accroissement de la compétitivité. Par rapport à la précédente directive, elle vise à améliorer le fonctionnement de ce marché en demandant que soient instituées des dispositions concrètes pour assurer des conditions de concurrence équitables et pour réduire le risque de domination du marché et de comportement prédateur. Ces dispositions doivent en outre garantir des tarifs de transport et de distribution non discriminatoires par l'accès au réseau sur la base de tarifs publiés avant leur entrée en vigueur, ainsi que la protection des droits des petits consommateurs vulnérables.

Les règles générales d'organisation du secteur concernent :

- les obligations de service public et de protection des consommateurs ;
- les procédures d'autorisation pour la construction ou l'exploitation de certaines installations : « *Lorsque les États membres ont un système d'autorisations, ils fixent des critères objectifs et non discriminatoires que doit respecter l'entreprise qui sollicite une autorisation pour construire et/ou exploiter des installations de gaz naturel ou qui sollicite une autorisation pour fournir du gaz naturel. Les critères et les procédures non discriminatoires d'octroi d'autorisations sont rendus publics* » ;
- le suivi de la sécurité d'approvisionnement ;
- les prescriptions techniques et de sécurité ;

- les dispositions vis-à-vis des gestionnaires de réseau, de la dissociation comptable et de la transparence des autorités de régulation ;
- l'organisation du système d'accès des tiers au réseau et d'accès aux installations de stockage, et le développement de nouvelles infrastructures ;
- le calendrier d'ouverture du marché.

Il restait donc un champ libre dans leur transposition à la fois pour les différents droits nationaux mais aussi pour les régulateurs et les gestionnaires de réseaux... Cette autonomie laissée aux États membres dans la mise en place du marché intérieur résulte de l'esprit même de la Commission : la directive relative à la libéralisation du secteur électrique s'intitule ainsi « *des* règles communes pour le marché intérieur » et non « *les* » règles communes. Son considérant numéro 11 précise que, conformément au principe de subsidiarité, un cadre de principes généraux doit être établi au niveau communautaire, mais que la fixation des modalités d'application doit incomber aux États membres qui pourront choisir le régime le mieux adapté à leur situation propre.

1.2. Le processus de droit qui sous-tend la construction des règles du marché intérieur

Le « droit de la régulation »

Il n'existe pas, en droit, de définition juridique précise de la régulation. Les économistes et les Anglo-saxons interprètent cette notion comme une traduction du terme réglementation, une façon de mieux légiférer et de mieux régler. Les Français ont une approche plus globale qui ne se limite pas aux moyens : la régulation correspond à l'ensemble des dispositifs juridiques et économiques utilisés pour construire un secteur et maintenir en son sein des équilibres qui ne peuvent advenir par les seules forces du marché, c'est-à-dire par la seule compétition d'entreprises libres de se livrer à celle-ci¹.

Cette différence d'appréciation provient plus fondamentalement de la façon dont chacun pense le droit :

- les Français accordent une grande importance à la qualification et à la définition des concepts avant d'y accrocher un régime de droit. En fonction des situations concrètes, le juge se rapproche du régime pertinent et l'applique. Dans cette optique, le juge est neutre et non créateur de droit ;
- au contraire, les Anglo-saxons s'évertuent à trouver des solutions aux problèmes qui se posent. Le système juridique accorde donc un rôle puissant aux juges, d'où la mise en place de contre-pouvoirs pour tempérer leur action. Cette dernière approche explique, d'une part, l'existence de la « *soft law* », qui se traduit dans l'exercice du droit par des temps de discussions préalables, des réunions informelles, et d'autre part, l'importance dans le monde anglo-saxon de la coopération, des groupes d'idées et des associations.

Le droit de la régulation correspond, pour un secteur donné, à l'ensemble des règles qui permettent d'assurer la concurrence et de tenir compte des enjeux qui lui sont

(1) Frison-Roche M.-A., « Les nouveaux champs de la régulation », *Revue française d'administration publique*, n° 109, 2004.

propres, mais qui peuvent évoluer. Ainsi conçu, le droit de la régulation est en perpétuelle évolution et doit s'adapter aux nouvelles contraintes qui s'appliquent au secteur.

De fait, les discussions préalables à l'élaboration des règlements et des directives au sein de la Commission relèvent plutôt de cette approche.

La Commission européenne construit un droit spécial de la régulation énergétique

L'élaboration des directives libéralisant les marchés du gaz et de l'électricité résulte ainsi directement de l'analyse d'un certain nombre de situations du secteur énergétique jugées non conformes au droit commun de la concurrence, notamment les positions dominantes des grands opérateurs historiques, soupçonnés d'en abuser, et les aides d'État.

Par la mise en place d'un gestionnaire de réseau indépendant, ces directives cherchent à prévenir les conflits d'intérêts en évitant qu'une même entité soit chargée en même temps de la fourniture et du transport, dans la mesure où les autres fournisseurs et distributeurs seraient dépendants d'une entreprise avec laquelle ils seraient en concurrence auprès des clients.

Ces directives appliquent aux secteurs du gaz et de l'électricité la théorie des facilités essentielles. Celle-ci consiste à obliger une entreprise dominante, détentrice d'une infrastructure ou « facilité » indispensable à d'autres opérateurs pour leur activité économique, à partager celle-ci moyennant rémunération adéquate, dans un souci d'ouverture ou de maintien de la concurrence et de protection des consommateurs. Pour le gaz et l'électricité, cela conduit donc à permettre l'accès au tiers au réseau de transport et à mettre en place un contrôle (par le juge) du caractère équitable du prix de transport¹.

Enfin, dans la droite ligne de la conception anglo-saxonne du droit, les directives ne définissent pas la manière de résoudre l'ensemble des litiges, mais demandent que soient créées des autorités de contrôle chargées du règlement des litiges contractuels, par exemple des refus d'accès. Cette disposition a conduit à la création, dans tous les pays de l'Europe des Quinze à l'époque, de régulateurs, à l'exception de l'Allemagne qui a confié la fonction de régulation pour tous les opérateurs à ses autorités de la concurrence. On quitte ainsi le système romaniste du droit pour rejoindre une approche plus anglo-américaine, où l'art législatif consiste à fonder le plus clairement possible les principes sur lesquels l'autorité de régulation prendra ses décisions dans un but d'efficacité. Si la qualité de notre droit repose sur sa capacité de demeurer sans réforme, le droit de la régulation va au contraire accumuler une série de décisions qui aboutiront à modifier les principes.

Le droit spécial ainsi créé est centré sur un régulateur qui doit être impartial grâce à son expertise et à son indépendance : sa compétence technique lui permet d'édicter des règles qu'il peut décider de manière unilatérale.

(1) Mais c'est au gestionnaire du réseau d'apporter les preuves du prix équitable et du comportement non discriminatoire.

Les gestionnaires de réseaux détiennent cependant des connaissances et des compétences techniques bien supérieures à celles des régulateurs : plutôt que d'aboutir à des normes unilatérales mais inefficaces, il est souvent préférable de les mettre au point avec les acteurs du secteur, au risque de faire resurgir les conflits d'intérêts.

Apparaît dès lors une incertitude sur ce qu'est le régulateur : un organe technique ou un organe politique, prenant en compte l'avis des différents opérateurs ?

La loi française donne également un statut particulier aux gestionnaires de réseaux :

- la gestion du réseau de transport doit être confiée à des personnes morales distinctes des producteurs et des fournisseurs ;
- la gestion du réseau de transport est assurée par les dirigeants du gestionnaire, indépendamment de la volonté des autres opérateurs, y compris de celui contrôlant son capital ;
- les intérêts professionnels de leurs dirigeants doivent leur permettre d'agir en toute indépendance ;
- la personne qui assure la direction générale d'un gestionnaire de réseau ne peut être révoquée sans avis motivé préalable de la Commission de régulation de l'énergie.

De fait, c'est le gestionnaire de réseau qui organise véritablement l'accès et le transport, sous l'œil vigilant du régulateur public général qui, chaque année, évalue l'effectivité de l'indépendance du gestionnaire. Tout ceci renforce l'impression que le gestionnaire du réseau de transport est lui-même une sorte de régulateur du marché. Marie-Anne Frison-Roche souligne cependant que cette sorte de « corégulation » du secteur permet d'éviter des lacunes dans la régulation et prévient ainsi le risque de crise générale¹.

Le droit spécial évolue vers un droit autonome de la régulation énergétique plus puissant

La mise en place d'une autorité de la concurrence permet, grâce à une régulation asymétrique, de favoriser l'entrée de nouveaux acteurs. Elle ne suffit cependant pas à prendre en compte les particularités du secteur. Plus généralement, si ce droit spécial a été mis en œuvre dans un premier temps pour favoriser le développement de la concurrence, la régulation énergétique se transforme de fait en un véritable droit autonome afin d'assurer les investissements et la sécurité d'approvisionnement.

Deux exemples permettent d'illustrer la spécificité du secteur et cette évolution voulue par la Commission européenne vers un droit autonome :

- *la séparation patrimoniale* : afin de permettre la libre concurrence dans le secteur, la régulation retenue consiste à inventer une nouvelle forme de propriété dans laquelle la gestion du réseau de transport sera opérée par les dirigeants de la société gestionnaire, indépendamment de la volonté du propriétaire du réseau... Habituellement, la propriété correspond à une certaine puissance qui se définit

(1) Frison-Roche M.-A., « La maturation de la régulation énergétique par la loi du 9 août 2004 », *Revue Lamy de la Concurrence*, novembre 2004/janvier 2005.

comme un pouvoir de faire ce que l'on veut. Organiser la séparation patrimoniale conduit à la dégradation de la « *propriété comme puissance* » en « *propriété comme investissement* ». Le propriétaire dépossédé n'a plus qu'un simple droit de retour sur investissement et n'a plus le pouvoir de décider.

Plus fondamentalement, en soupçonnant les opérateurs intégrés de conflits d'intérêts ou encore en mettant en avant l'idée (qui ne peut être assimilée à un principe juridique) d'une plus grande simplicité de la séparation patrimoniale, la Commission renforce le pouvoir du régulateur ;

- *la transparence et les preuves* : dans cette nouvelle régulation, la transparence apparaît comme un principe essentiel qui n'existe pas dans le droit de la concurrence qui protège au contraire le secret des affaires et la confidentialité des stratégies, mais que l'on retrouve cependant au cœur des préoccupations de l'Autorité des marchés financiers. À la différence du droit habituel, la charge de la preuve repose sur le défendeur : le gestionnaire du réseau doit apporter les preuves du comportement non discriminatoire et du prix équitable, ce qui nécessite une très bonne traçabilité, afin d'apporter les éléments nécessaires à la reconstitution du prix.

1.3. Ce nouveau droit est-il compatible avec le nouveau contexte énergétique et les relations avec les fournisseurs ?

Ce droit autonome ne suffit pas à rendre compte de la régulation de l'ensemble du secteur

Si l'ensemble des acteurs européens est soumis à cette régulation, il convient cependant de rappeler que les relations entre acteurs dépendent de contrats privés : au moment même où la régulation du secteur se met en place sous l'influence de la libéralisation voulue par la Commission, les nouveaux acteurs multiplient les relations contractuelles qui ressortent du droit privé, même s'ils sont influencés par les nouvelles régulations, en particulier pour les contrats entre opérateurs et gestionnaires de réseaux.

La grande différence entre la régulation et le contrat est que la première peut être remise en question soit par l'Union européenne, soit par l'État concerné, tandis que le contrat engage les deux signataires sur l'ensemble de sa durée : il sort ainsi du réel pour s'inscrire dans un monde intemporel où les événements extérieurs n'ont pas prise. Il s'affranchit dès lors d'un certain nombre de risques : la clause de stabilité législative permet en particulier d'appliquer la loi au moment du contrat.

Le droit des contrats se concentre sur l'exécution : ce qui est marqué dans un contrat doit être tenu. En cela, le contrat apporte plus de prévisibilité des engagements que la loi, qui peut changer sous l'influence du politique. Les contrats (de long terme), conformes au droit commun, sont prévisibles sauf si les signataires du contrat sont convenus qu'un certain nombre de leurs engagements seront flexibles ou révisables.

Au-delà de ses aspects positifs, le contrat international de long terme présente cependant un certain nombre d'inconvénients dont le principal est l'absence de tribunal international fiable permettant de trancher un litige en cas de non-exécution ou de différend dans l'exécution du contrat.

Conçu d'abord et avant tout comme interne à l'UE, ce droit revêt cependant une importance stratégique dans les relations que l'Europe entretient avec ses fournisseurs...

Si cette politique de régulation est d'abord conçue comme un instrument destiné à favoriser la concurrence ou les investissements dans le secteur, il n'en reste pas moins vrai qu'elle peut également entraîner des conséquences non négligeables dans les relations de l'Union européenne avec ses fournisseurs. Deux exemples peuvent être cités.

- **L'*unbundling*** vise à organiser la séparation patrimoniale des réseaux de distribution d'électricité et de gaz. La prévention des conflits d'intérêt conduit à empêcher qu'une même entreprise ne gère les réseaux de transport et ne joue le rôle de fournisseur auprès du client final.

Cette stratégie, compréhensible dans la logique de la mise en place d'une concurrence loyale, est cependant perçue par Gazprom comme un moyen indirect de freiner sa participation à la commercialisation du gaz dans l'Union européenne.

Dans le même esprit, la clause de réciprocité adoptée par le Parlement et le Conseil dans le troisième Paquet Énergie-Climat est critiquée par Gazprom. Elle soumet en effet tout investissement d'une entreprise extra-communautaire sur le territoire de l'Union à une autorisation spécifique destinée à vérifier le respect de l'esprit du marché intérieur libéralisé et l'absence de confusion entre les rôles de fournisseurs et d'opérateurs de réseau.

Plus généralement, de telles dispositions renforcent les Russes dans leurs interrogations sur la politique énergétique de l'Europe.

L'*unbundling* a marqué l'actualité des derniers mois : la Commission a renforcé pour l'instant les critères qui garantissent l'indépendance des transporteurs.

Néanmoins, ces barrières à l'entrée via l'*unbundling* ne sont pas absolues car elles n'empêchent pas d'autres stratégies en matière d'actifs ou de technologies.

- **Les contrats de long terme** représentent une seconde disposition sur laquelle la Commission a évolué après avoir voulu les remettre en cause au nom du principe de la libre concurrence. En effet, l'Union a souhaité dans un premier temps augmenter le nombre de fournisseurs et réduire la durée des contrats de long terme¹, pour favoriser les nouveaux entrants. Elle y a cependant renoncé devant l'opposition aussi bien des entreprises européennes que des fournisseurs.

Ces contrats s'avèrent en effet quasi indispensables au financement des lourdes infrastructures de transport dont l'UE a besoin pour garantir ses approvisionnements. Ils apportent une réelle sécurité aux producteurs et aux consommateurs.

Il faut s'interroger sans cesse sur l'impact de la politique intérieure de concurrence vis-à-vis des marges de manœuvre des entreprises européennes dans la compétition gazière internationale ainsi que sur la cohérence de cette politique avec le nouveau contexte énergétique désormais marqué par l'importance de l'accès à la ressource.

(1) Les contrats actuels arrivent à échéance vers 2035.

Celui-ci nécessite en effet que les acheteurs européens soient puissants face aux producteurs, qu'ils puissent investir en amont pour sécuriser leur approvisionnement (notamment par des échanges d'actifs) et que les contrats de long terme perdurent pour garantir les investissements et contribuer à une meilleure stabilité des prix.

2. La prise en compte par l'Union européenne de la sécurité énergétique

2.1. Une première tentative dès 1994 : le traité sur la Charte européenne de l'énergie

Née de l'initiative du Conseil européen de juin 1990, reprise par la Commission, la Charte européenne de l'Énergie, dont la signature est intervenue en décembre 1991, avait pour but de stimuler le redressement économique des pays d'Europe de l'Est et de l'ancienne Union soviétique et d'améliorer la sécurité énergétique de la Communauté. Les signataires de la Charte ont souhaité la prolonger dans le cadre d'un accord juridique contraignant, dit traité sur la Charte de l'énergie, destiné à promouvoir la coopération industrielle Est-Ouest en prévoyant des garanties juridiques pour les différents acteurs. Ce traité porte sur les domaines clés du commerce, de la protection des investissements, de l'efficacité énergétique, de la protection de l'environnement et de la résolution des conflits. Signé en 1994 et entré en vigueur en 1998, il compte aujourd'hui 51 États signataires (dont la Russie), parmi lesquels 46 l'ont ratifié. Ce traité a été signé par tous les États membres de l'Union européenne et les pays candidats, ainsi que par l'ensemble des pays de la CEI, – dont la Russie et les États d'Asie centrale –, le Japon, la Suisse et la Norvège, mais pas par les États-Unis et le Canada. Son objectif était d'établir un cadre de coopération internationale entre les pays d'Europe et d'autres pays industrialisés, notamment pour développer le potentiel énergétique des pays d'Europe centrale et orientale et assurer la sécurité des approvisionnements énergétiques de l'UE.

Les dispositions les plus importantes du traité concernent la protection des investissements contre les nationalisations arbitraires, le commerce des matières et produits énergétiques pour lequel chaque État s'engage à appliquer les règles de l'OMC, le transit et le règlement des différends, pour lesquels le traité prévoit des procédures particulièrement rigoureuses. Il a été complété par un premier protocole sur l'efficacité énergétique et le sera par un second, actuellement en discussion, sur le transit.

Le traité impose en particulier à chaque pays signataire de faciliter le transit des matières et produits énergétiques dans le respect d'un principe de libre transit. Il prévoit des procédures rigoureuses de traitement des litiges : il est notamment interdit d'interrompre ou de réduire le flux de matières et de produits énergétiques en cas de litige sur les modalités du transit, avant l'achèvement des procédures de règlement des différends prévues à cet effet.

La Russie a signé la Charte mais ne l'a pas ratifiée, tout comme la Biélorussie et la Norvège. Le protocole de transit, une clause optionnelle du traité, a fait l'objet d'intenses discussions entre les pays partenaires de la Charte et la Russie. La question du transit est apparue sur le devant de la scène politique à l'occasion des conflits sur le gaz entre la Russie et l'Ukraine en janvier 2006 et en 2009.

L'une des questions au cœur du dialogue entre l'Union européenne et la Russie a été longtemps de savoir si cette dernière pouvait ratifier un traité qui comporte de réelles avancées dans le domaine de la sécurisation des investissements et de la résolution des différends.

Cette hypothèse a été considérée avec beaucoup de prudence compte tenu des déclarations régulières de la partie russe :

- un conseiller du président Poutine a ainsi déclaré que Moscou était réticente à l'idée de laisser les pays d'Asie centrale bénéficier d'un accès libre aux pipelines de transit russes, ce qui rendrait leur gaz naturel 50 % moins cher que le gaz russe quand il arriverait en Europe ;
- la Russie a souligné que la Norvège avait refusé également les dispositions du « protocole transit » ;
- la Russie doit recevoir des contreparties claires en échange du libre accès à ces installations de production et de transport, a déclaré Vladimir Poutine aux chefs d'État et de gouvernement européens lors du sommet UE-Russie de mai 2006 ;
- la Russie a souligné en février 2009 l'inutilité de la Charte puisque l'Ukraine, en signant le traité, s'était engagée à assurer le libre transit du gaz.

Les autorités russes ont dit à de multiples reprises qu'elles ne voulaient pas ratifier le traité sur la Charte de l'énergie. En revanche, les autorités russes ont toujours affirmé qu'elles étaient ouvertes à des négociations sur les principes contenus dans cette Charte, qu'elles estiment d'ailleurs appliquer en pratique.

En août 2009, la Russie a annoncé officiellement qu'elle ne ratifierait pas la Charte de l'énergie. Le Premier ministre russe, Vladimir Poutine, a, selon un communiqué du gouvernement, « signé un décret (...) pour informer de la volonté de la Fédération de Russie de ne pas devenir membre de la Charte énergétique ».

Fin octobre 2009, l'Agence RIA Novosti indiquait que :

- si la Russie sortait officiellement du régime d'application temporaire de la Charte, elle restait formellement un pays signataire du traité sur la Charte de l'énergie ;
- la Russie, n'ayant pas résilié le traité, doit respecter ses dispositions pendant vingt ans après la fin du régime d'application temporaire, pouvait-on lire dans le quotidien *Vremia novosti* du 19 octobre.

La position russe découle directement du non-respect par l'Ukraine de la Charte dans le conflit du début de l'année 2009 et de l'attitude extrêmement réservée des Européens en réponse à sa proposition, formulée en avril 2009, de concevoir la coopération internationale dans le domaine de l'énergie sur de nouvelles bases.

Dans ces conditions, le nouvel accord de partenariat entre l'Union européenne et la Russie pourrait reprendre un certain nombre de principes de cette charte mais sans chercher à contraindre la Russie à ratifier le traité correspondant.

2.2. La directive du 26 avril 2004 relative à la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel a posé la première pierre

Confrontée à une baisse inéluctable de sa production et à un accroissement de sa dépendance gazière, l'Union européenne doit impérativement maintenir la diversification de ses approvisionnements extérieurs et surtout les sécuriser.

La directive 2004/67/CE définit les bases d'une approche commune de l'approvisionnement en gaz. Elle énonce des mesures qui visent à sauvegarder un niveau adéquat de sécurité de l'approvisionnement et à assurer le bon fonctionnement du marché intérieur. La directive établit un cadre commun à l'intérieur duquel « les États membres définissent des politiques générales en matière de sécurité de l'approvisionnement qui soient transparentes, non discriminatoires et compatibles avec les exigences d'un marché intérieur européen du gaz compétitif, précisent les rôles et responsabilités généraux des différents acteurs du marché et mettent en œuvre des procédures particulières non discriminatoires pour préserver la sécurité des approvisionnements en gaz ». En particulier, la directive :

- définit le rôle des différents acteurs ;
- demande aux États membres de veiller à la protection de l'approvisionnement des ménages ;
- fixe les types d'aléas contre lesquels les différents États membres doivent se prémunir (froid, rupture partielle d'approvisionnement) ;
- donne une liste d'instruments¹ qui peuvent être utilisés pour atteindre les normes de sécurité de l'approvisionnement ;
- souligne l'importance des contrats de long terme² ;
- prévoit que la Commission, dans ses rapports à venir, examine les informations fournies par les États membres sur la concurrence, les niveaux des capacités de stockage³, l'importance des contrats d'approvisionnement de long terme, l'existence d'une fluidité suffisante des approvisionnements, la situation prévisible

(1) « Liste non exhaustive des instruments propres à renforcer la sécurité de l'approvisionnement en gaz visée à l'article : volume de gaz utile stocké, capacité de soutirage des stocks de gaz, mise à disposition de gazoducs pour acheminer le gaz vers les régions touchées, liquidité des marchés du gaz négociable, flexibilité du système, développement de la demande interruptible, utilisation de combustibles d'appoint de remplacement dans les installations industrielles et dans les centrales électriques, capacités transfrontières, coopération entre les opérateurs des systèmes de transport des États membres voisins pour coordonner l'acheminement, activités coordonnées d'acheminement entre les opérateurs des systèmes de distribution et de transport, production nationale de gaz, flexibilité de la production, flexibilité de l'importation, diversification des sources d'approvisionnement en gaz, contrats d'approvisionnement à long terme, investissements dans les infrastructures d'importation de gaz, terminaux de regazéification et gazoducs. »

(2) « Les contrats à long terme ont joué un rôle très important dans la sécurité des approvisionnements en gaz de l'Europe et conserveront ce rôle. Le niveau actuel des contrats à long terme est adéquat sur le plan communautaire, et l'on estime que ces contrats continueront d'occuper une place significative dans l'approvisionnement global en gaz dans la mesure où les entreprises continuent de les intégrer dans leur portefeuille global de contrats d'approvisionnement. »

(3) « Des objectifs indicatifs minimaux de stockage du gaz pourraient être fixés au niveau national ou par l'industrie. Il est entendu que cela ne créerait pas d'obligations supplémentaires en matière d'investissements. »

de l'approvisionnement¹, les cadres réglementaires permettant de nouveaux investissements dans l'exploration et la production, le stockage et le transport du gaz naturel et du GNL.

Un groupe de coordination pour le gaz facilite la gestion des mesures.

La régulation des stocks de gaz posée par la loi du 9 août 2004

D'ores et déjà, le dispositif juridique français a introduit la notion de sécurité d'approvisionnement : si la régulation cherche à favoriser la mise en place d'une libre concurrence, elle instaure au rang de priorité la sécurité de l'approvisionnement, ainsi que l'établit le texte de l'article 30 de la loi du 9 août 2004 :

- tout fournisseur a l'obligation de disposer de réserves suffisantes pour satisfaire ses engagements de fourniture ;
- les fournisseurs ont un droit d'accès aux capacités de stockage, dans la mesure de l'obligation qu'ils ont contractée à l'égard de leur client ;
- le stockage constituant une facilité essentielle, les opérateurs de stockage doivent publier chaque année leurs conditions commerciales générales.

« I - Tout fournisseur détient en France, à la date du 31 octobre de chaque année, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un mandataire, des stocks de gaz naturel suffisants, compte tenu de ses autres instruments de modulation, pour remplir pendant la période comprise entre le 1^{er} novembre et le 31 mars ses obligations contractuelles d'alimentation directe ou indirecte de clients mentionnés au troisième alinéa de l'article 30-1. Il déclare au ministre chargé de l'énergie les conditions dans lesquelles il respecte cette obligation.

En cas de manquement à l'obligation de détention prévue au premier alinéa, le ministre chargé de l'énergie met en demeure le fournisseur ou son mandataire de satisfaire à celle-ci. Les personnes qui ne se conforment pas aux prescriptions de la mise en demeure sont passibles des sanctions prévues aux articles 31 et 32 et d'une sanction pécuniaire dont le montant ne peut excéder le double de la valeur des stocks qui font défaut. Cette valeur est calculée sur la base du prix journalier du gaz naturel en France le plus élevé des six mois précédant la date du manquement. Le recouvrement est effectué au profit du Trésor public comme en matière de créances étrangères à l'impôt et au domaine.

Le paiement de cette amende ne libère pas le fournisseur de l'obligation de constituer des stocks suffisants.

II - L'accès des fournisseurs, de leurs mandataires et, par l'intermédiaire de leurs fournisseurs, des clients éligibles aux stockages souterrains de gaz naturel est garanti dans la mesure où la fourniture d'un accès efficace au réseau à des fins d'approvisionnement l'exige pour des raisons techniques ou économiques.

À compter de la date de publication de la loi n° 2004-803 du 9 août 2004 relative au service public de l'électricité et du gaz et aux entreprises électriques et gazières, tout fournisseur ou mandataire ayant accès à une capacité de stockage et cessant d'alimenter directement ou indirectement un client mentionné au troisième alinéa de l'article 30-1 de la présente loi libère au profit du nouveau fournisseur de ce client une capacité de stockage permettant à celui-ci de satisfaire l'obligation définie au premier alinéa du I du présent article.

Ces dispositions s'appliquent aux contrats en cours et ne font pas obstacle à l'utilisation des installations de stockage souterrain de gaz naturel par l'opérateur qui les exploite pour respecter ses obligations de service public

III - Un décret en Conseil d'État fixe les conditions et les modalités d'application du présent article ».

(1) « Si la Commission conclut que les approvisionnements en gaz dans la Communauté seront insuffisants pour répondre à la demande prévisible à long terme, elle peut formuler des propositions conformément à ce que prévoit le traité. »

2.3. La sécurité énergétique est une préoccupation grandissante de l'UE comme le montrent les récentes communications européennes

Le renforcement nécessaire de la sécurité énergétique en Europe est au cœur de la politique européenne en matière d'énergie, depuis l'adoption par le Conseil européen de mars 2007 du plan d'action dans le domaine de l'énergie pour la période 2007-2009. Celui-ci met l'accent sur la sécurité énergétique et la considère comme l'un des objectifs prioritaires, avec la lutte contre le changement climatique. Il souligne notamment la nécessité de diversifier les sources d'énergie comme les voies d'approvisionnement et d'élaborer des mécanismes plus efficaces de réaction aux crises.

Le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 a confirmé l'importance de cette politique européenne en évoquant notamment la nécessité :

- de développer des mécanismes de crise pour pallier les ruptures temporaires d'approvisionnement ;
- de renforcer et compléter les infrastructures critiques, notamment les réseaux transeuropéens de transport d'énergie et les terminaux de gaz naturel liquéfié (en particulier accélérer les interconnexions dans la région baltique) ;
- de développer les relations de l'Union dans le domaine énergétique avec les pays producteurs et de transit en vue de la stabilité de l'approvisionnement et d'une diversification des sources d'énergie et des routes d'approvisionnement.

Dans le cadre des priorités de la Présidence française du Conseil de l'Union européenne, les conclusions du Conseil européen de décembre 2008 ainsi que les propositions de la deuxième Revue Stratégique de l'énergie (SER) ont clairement souligné le caractère essentiel de la sécurité énergétique, qui constitue également l'un des trois piliers du plan d'action Énergie de 2007.

Les dernières communications de l'UE exposent les orientations pour améliorer la sécurité gazière.

■ La deuxième Revue Stratégique de l'énergie du 13 novembre 2008 propose un plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques pour une stratégie de sécurité énergétique gazière de long terme, dont trois des cinq axes prioritaires concernent : les besoins d'infrastructures et de diversification des sources d'approvisionnement, les relations extérieures dans le domaine de l'énergie¹, les stocks de pétrole et de gaz et les mécanismes en cas de crise.

La Commission met en avant la notion de marges de sécurité permettant de faire face à d'éventuelles ruptures d'approvisionnement. Le choix des outils mis en œuvre pour se doter de telles marges de sécurité (stockages, capacités d'importation supplémentaires, contrats interruptibles) resterait du ressort des États.

(1) « L'UE est liée par des protocoles d'accord sur l'énergie avec un grand nombre de pays tiers. L'Europe devrait formuler une nouvelle génération de clauses d'interdépendances énergétiques dans des accords étendus avec des pays producteurs non européens ». Sont cités la Norvège, l'Ukraine, la République de Moldavie, la Turquie, la Biélorussie, la Russie, la région caspienne, l'Irak, l'Afrique.

La deuxième Revue Stratégique de l'énergie évoque également l'importance du renforcement du partenariat de l'UE avec la Russie, afin de bâtir une relation de confiance avec ce pays qui restera à moyen terme le principal partenaire énergétique de l'UE. Les propositions de la Commission visent à encourager les négociations pour renforcer la libéralisation du marché de l'énergie en Russie, rendre la demande de gaz russe plus prévisible. Enfin est évoquée l'ouverture de négociations sur un accord de libre-échange.

Elle annonce aussi le lancement d'une étude de faisabilité sur un mécanisme d'achat groupé dans la région de la mer Caspienne.

■ Les conclusions du Conseil sur la deuxième Revue Stratégique de l'énergie en janvier 2009 précisent les inflexions que doit prendre la politique énergétique européenne. Tout en rappelant les principes fondamentaux – un marché intérieur de l'énergie efficace et concurrentiel, la subsidiarité, les objectifs désormais inscrits du Paquet Énergie-Climat de réduction de 20 % des émissions de GES et d'une proportion de 20 % de renouvelables dans la consommation – la Communication du Conseil trace les axes stratégiques :

- l'amélioration des infrastructures : six grands programmes d'infrastructures électriques et gazières sont considérés comme prioritaires : plan d'interconnexion pour la région balte concernant le gaz, l'électricité et le stockage ; corridor gazier sud-européen depuis la Caspienne et le Moyen-Orient ; état des lieux et plan d'action pour le gaz naturel liquéfié ; interconnexions gazières et électriques Nord-Sud pour l'Europe centrale et Sud-Est ; et enfin réseau énergétique en mer du Nord. La Commission préparera des instruments pour une nouvelle infrastructure européenne de l'énergie, à partir de la consultation d'ici fin mars 2009 du Livre Vert intitulé *Vers un réseau européen d'énergie sûr, durable et compétitif* ;
- l'urgence de la sécurité gazière : le Conseil demande des actions, des initiatives et des instruments efficaces, des critères plus précis de sélection, pour améliorer la transparence sur les flux, les stocks, la production et les capacités de transport du gaz et ainsi faciliter l'identification des investissements vis-à-vis des objectifs de l'UE ainsi que la gestion des crises. Ces thèmes seront l'objet de la demande de révision de la directive de 2004 sur la sécurité d'approvisionnement en gaz ;
- l'efficacité énergétique revient comme un axe majeur de progrès alors que l'objectif obligatoire de réduction de 20 % de la consommation à 2020 avait été abandonné dans le Paquet Énergie-Climat. Le Plan d'action pour l'efficacité énergétique doit être révisé en 2009, à partir des propositions du Paquet Efficacité énergétique de novembre 2008 ;
- la production intérieure d'énergie de l'UE doit croître selon les choix des États membres, dans les domaines des énergies renouvelables, du nucléaire et des énergies fossiles propres. Dans ces domaines, le Conseil recommande d'accroître la recherche et le développement sur les technologies avancées ;
- les relations avec les pays fournisseurs doivent se renforcer sous forme de partenariats énergétiques élargis au travers d'agendas communs entre les États membres. Mention spécifique est faite pour la Russie d'établir rapidement une coopération énergétique.

- La Communication du 19 novembre 2008 pour une révision en 2010 de la directive 2004 concerne les mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel. Sur fond de situations et de normes très différentes selon les pays, le texte s'inquiète de la faiblesse des données apportées par les États pour juger de la sécurité à court et long terme, du manque d'efficacité des instruments actuels, de l'absence de réel plan d'urgence et de mécanisme de solidarité.

Après avoir examiné la mise en œuvre de la directive 2004 sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz¹, la Commission propose notamment d'harmoniser les normes, de restaurer les marges de sécurité d'approvisionnement, d'améliorer la transparence et la définition de mesures d'urgence... en agissant au moindre coût. À ce stade, elle ne propose pas d'imposer la constitution de stocks stratégiques obligatoires de gaz, soulignant que leur coût est « au moins cinq fois plus élevé que pour les stocks de pétrole ». Il lui paraît « plus utile de promouvoir le développement de stocks commerciaux gérés de façon transparente et efficace, d'encourager la diversification des connexions afin de pouvoir s'approvisionner de manière souple auprès de fournisseurs de GNL ». En outre, elle souligne l'importance de disposer pour le GNL de capacités de stockage adéquates afin d'assurer la liquidité et la diversité des marchés de l'Union européenne. Enfin, la Commission proposera en 2010 une révision de la directive sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

Le rapport Mandil² souligne quant à lui que le renforcement de la sécurité gazière ne passe pas nécessairement par la constitution de stocks stratégiques de gaz naturel qui exige une géologie adaptée et l'existence de gazoducs à fort débit : « l'utilisation de stockage d'urgence ne peut donc, au mieux, que concerner une partie du risque à couvrir et n'est applicable que dans certains pays ». Le rapport se prononce en faveur d'une obligation faite à chaque État membre de « prévoir des moyens d'urgence à concurrence de, disons, 10 % de sa consommation de pointe et de les mettre en œuvre sur décision collective prise par l'Union... libre à lui de choisir les stockages, les contrats interruptibles ou une combinaison des deux ». Il se prononce également pour la vérification – par une autorité qui pourrait être le régulateur – de la réalité de « l'interruptibilité » des clients.

- Le Conseil européen de mars 2009 a souhaité que soit renforcée la sécurité énergétique de l'Union.

La sécurité énergétique est une priorité essentielle qui doit être renforcée par l'amélioration de l'efficacité énergétique, la diversification des fournisseurs, des sources d'énergie et des routes d'approvisionnement, ainsi que par la promotion des intérêts de l'Union dans le domaine énergétique vis-à-vis des pays tiers. Afin d'assurer la sécurité énergétique, l'UE et ses États membres, collectivement et individuellement, doivent être disposés à associer solidarité et responsabilité. C'est pourquoi le Conseil européen approuve les grandes initiatives figurant dans la deuxième Revue Stratégique de l'énergie et précisées dans les conclusions du Conseil « Transports, télécommunications et énergie » du 19 février 2009.

(1) Directive 2004/67/CE du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel.

(2) Mandil C., *Sécurité énergétique et Union européenne. Propositions pour la Présidence française*, rapport au Premier ministre, 21 avril 2008.

Le Conseil convient notamment de ce qui suit :

- les infrastructures et les interconnexions énergétiques doivent être développées. Pour ce faire, la Commission, en coopération avec les États membres, est invitée à présenter rapidement les mesures détaillées nécessaires à la réalisation des actions prioritaires recensées dans la deuxième analyse stratégique de la politique énergétique¹. Ces mesures n'affectent en rien la mise en œuvre d'autres projets prioritaires dans le domaine de l'énergie déjà retenus. À plus long terme, la Commission est invitée à présenter début 2010 sa proposition de nouvel instrument de l'UE pour la sécurité et les infrastructures énergétiques ;
- la récente crise du gaz a montré qu'il était nécessaire de mettre en place sans plus attendre, dans l'UE, des mécanismes de crise adaptés et de s'efforcer d'obtenir, de la part des fournisseurs et des pays de transit partenaires, des assurances fermes que les approvisionnements ne seront pas interrompus. Le Conseil devrait examiner d'ici la fin 2009 les prochaines propositions de la Commission visant à revoir la législation relative à la sécurité de l'approvisionnement en gaz (voir section 2.4.). Dans ce cadre, il conviendrait notamment de prévoir un mécanisme de crise approprié destiné à garantir la bonne préparation de tous les acteurs – y compris le secteur de l'énergie –, la transparence et l'information préalable grâce à la mise au point de programmes européens et régionaux pour la sécurité des approvisionnements ; d'assurer la solidarité entre les États membres, par la définition de plans régionaux ; et d'améliorer l'évaluation et la coordination en redéfinissant le seuil à partir duquel il convient d'agir au niveau communautaire ;
- la promotion de l'efficacité énergétique peut apporter une contribution importante à la sécurité énergétique. Le Conseil européen invite donc le Conseil à parvenir à un accord, d'ici la fin de l'année, sur les propositions figurant dans le paquet de mesures concernant l'efficacité énergétique. Il invite la Commission à proposer rapidement une révision du plan d'action pour l'efficacité énergétique ;
- un marché intérieur de l'énergie efficace, libéralisé et bien connecté est indispensable pour une politique efficace en matière de sécurité énergétique. C'est pourquoi le Conseil européen invite le Conseil et le Parlement européen à parvenir à un accord sur le troisième paquet de mesures concernant le marché intérieur de l'énergie, avant la suspension de l'activité parlementaire ;
- soulignant l'importance de la diversification des sources d'énergie, des carburants et des routes d'approvisionnement en énergie, le Conseil européen met l'accent sur le rôle de plus en plus important joué par l'énergie dans les relations extérieures de l'UE. Il invite la Commission à présenter, d'ici la fin de l'année, des propositions de mesures concrètes à mettre en œuvre pour le développement du corridor gazier sud-européen, notamment un mécanisme visant à faciliter l'accès au gaz caspien (voir ci-après). Il importe tout particulièrement que l'UE et ses États membres continuent à adresser des messages cohérents (en « parlant d'une seule voix ») aux pays fournisseurs et de transit ;

(1) Le corridor gazier sud-européen, un approvisionnement diversifié et adéquat en GNL pour l'Europe, une interconnexion effective de la région balte, l'anneau énergétique méditerranéen, une interconnexion gazière et électrique adéquate traversant l'Europe du Centre et du Sud-Est selon un axe Nord-Sud et le réseau énergétique de la mer du Nord et du Nord-Ouest.

- le Conseil européen rappelle également qu'il est nécessaire d'utiliser au mieux les ressources énergétiques internes, notamment les sources d'énergie renouvelables, les combustibles fossiles et, dans les pays qui en font le choix, l'énergie nucléaire.
- La création d'un consortium central européen de gaz.

Lors du sommet « Le Corridor du Sud, nouvelle route de la soie », qui s'est tenu le 8 mai 2009 sous présidence tchèque, avec des représentants des pays du corridor Sud (qui comprend le projet Nabucco), l'Union européenne a envisagé la création d'un consortium européen pour l'achat du gaz de la région de la mer Caspienne, qui agirait comme un acheteur de gaz européen. L'accord signé prévoit que les pays consommateurs prennent des engagements fiables sur la demande globale et les pays producteurs identifient des volumes additionnels de gaz (et de pétrole) qui n'auraient pas encore fait l'objet de contrats commerciaux et qui seraient donc disponibles pour l'Union européenne. La création de ce consortium pose bien évidemment le problème de la concurrence entre compagnies gazières ; elle doit cependant permettre d'assurer l'approvisionnement en gaz nécessaire à la rentabilité du projet Nabucco en garantissant la cohérence entre la réalisation du projet de gazoduc et les options d'achats de gaz. Deux points négatifs doivent être mentionnés : si l'Azerbaïdjan, la Turquie et la Géorgie ont signé l'accord, l'Ouzbékistan, le Kazakhstan et le Turkménistan ont refusé de s'y associer. En outre, actuellement, seuls 20 % du gaz nécessaire à la rentabilité du projet sont disponibles à court terme, selon les propos du Premier ministre tchèque... En annexe 2 figure une proposition de mise en œuvre d'un tel consortium, qui pourrait prendre la forme d'une centrale d'achat de gaz.

- La création de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie

En septembre 2007, la Commission a proposé un projet de règlement du Parlement européen et du Conseil instituant une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie destinée, selon les termes de son analyse d'impact, à remédier aux problèmes de sous-investissements du marché européen de l'énergie dans sa capacité de transport frontalier et au manque de coordination entre les régulateurs nationaux et les gestionnaires des réseaux de transport. Ce projet, adopté en avril 2009 par le Parlement et en juin par le Conseil, est paru au *Journal officiel de l'Union européenne* en août 2009. Il élargit les compétences des régulateurs nationaux en leur conférant un pouvoir de contrôle sur l'indépendance des gestionnaires de réseaux, qui portera notamment sur l'application des règles de déontologie et sur les investissements. La création de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (article 1) institue un cadre officiel aux travaux menés en commun par les régulateurs.

2.4. Ces préoccupations de sécurité énergétique ont conduit la Commission à adopter en juillet 2009 un nouveau projet de règlement visant à accroître la sécurité de l'approvisionnement en gaz en remplacement de la directive du 26 avril 2004

Compte tenu des consultations engagées depuis novembre 2008 par la Commission sur la mise en œuvre de la directive 2004/67 relative à la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel, des conclusions du « Conseil Transports, télécommunications et énergie » du 19 février 2009 et du Conseil européen de mars 2009, la Commission a adopté le 16 juillet 2009 un projet de règlement en remplacement de la directive

2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004. La Commission a estimé qu'un règlement était plus adapté qu'une simple révision de la directive car il s'applique dès son adoption à tous les acteurs (États, entreprises, usagers) et définit la participation des institutions communautaires. Il vise, selon les termes mêmes du commissaire, à renforcer les défenses des pays de l'UE face à d'éventuelles crises du gaz, en s'appuyant le plus longtemps possible sur le marché intérieur du gaz :

- il cherche ainsi à en améliorer le fonctionnement en renforçant les interconnexions. Il demande à chaque État de mettre en place, au plus tard douze mois après l'entrée en vigueur du règlement, une autorité compétente chargée de mettre en œuvre les mesures de sécurité qu'il envisage. Cette autorité devra élaborer un plan d'action préventive contenant les mesures nécessaires pour réduire les risques relevés et « veiller à ce que, dans le cas d'une défaillance de l'infrastructure principale, les infrastructures restantes (N – 1) soient en mesure de livrer le volume nécessaire de gaz pour satisfaire la demande totale de gaz de la zone couverte pendant une période de 60 jours de demande en gaz exceptionnellement élevée, durant la période la plus froide statistiquement observée tous les vingt ans » (article 6) ;
- il permet de recourir à des mesures non fondées sur le marché, décidées par l'autorité compétente, uniquement comme dernier recours dans des situations d'urgence, lorsque toutes les mesures fondées sur le marché ont été épuisées et que les entreprises de gaz naturel ne sont plus à même de faire face à une rupture d'approvisionnement. À cette fin, l'autorité compétente doit élaborer un plan d'urgence contenant les mesures à prendre pour limiter l'impact des ruptures d'approvisionnement en gaz ;
- il envisage enfin une situation « d'urgence communautaire », instituée par la Commission à la demande d'une autorité compétente ou lorsque l'Union européenne perd plus de 10 % de ses importations de gaz quotidiennes en provenance de pays tiers. Dans ce cas, les pays de l'UE devraient faire preuve de solidarité pour assurer un flux continu au travers de leurs frontières. La Commission sera chargée de coordonner les actions des autorités compétentes, et pourra même exiger que l'une d'entre elles ou qu'une entreprise gazière modifie les mesures mises en œuvre, si elle ne les estime pas justifiées.

Enfin, le projet de règlement crée un groupe de coordination pour le gaz, auprès de la Commission, afin de faciliter la coordination des mesures relatives à la sécurité de l'approvisionnement.

Ces propositions doivent maintenant être soumises au Parlement et au Conseil.

2.5. Le volet « énergie » du traité de Lisbonne : vers une nouvelle solidarité énergétique ?

Lors de sa réunion de décembre 2008, le Conseil européen a proposé d'apporter un certain nombre de garanties juridiques supplémentaires (qui ne concernent pas le domaine de l'énergie) afin de répondre aux préoccupations de l'Irlande et d'un certain nombre d'autres États membres à l'égard du traité de Lisbonne. La réponse positive des Irlandais au référendum du 2 octobre 2009, la signature du traité par Varsovie le 10 octobre, puis par le Président tchèque début novembre, ont conduit à son entrée en vigueur le 1^{er} décembre 2009. L'examen de ses dispositions n'en prend que plus

d'intérêt : l'article 4 du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne place désormais l'énergie au rang des compétences partagées et définit, à travers un chapitre spécifique (XXI), les buts de la politique énergétique de l'Union (article 194). Il marque donc une avancée non négligeable dans la construction d'une Europe de l'énergie, en parallèle de l'émergence d'une volonté européenne commune de lutter contre le réchauffement climatique. Il ne conduit cependant pas pour autant chaque État membre à renoncer à sa propre politique : le deuxième alinéa du paragraphe 2 de l'article 194 limite la portée de la compétence partagée, en précisant que la politique de l'Union « n'affecte pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ». Ce texte a été ajouté à la demande de l'Allemagne, en raison de la sensibilité particulière du débat sur l'énergie nucléaire dans ce pays, et probablement de sa volonté de préserver l'utilisation du charbon.

Les objectifs de la politique de l'UE dans le domaine de l'énergie consistent désormais à :

- assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ;
- assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique ;
- promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ;
- promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

Les difficultés rencontrées par la Pologne et les pays Baltes avec la Russie dans leur approvisionnement gazier et électrique ont conduit à ajouter un alinéa : le traité précise que cette politique doit s'effectuer dans un esprit de solidarité entre les États membres. Cette notion peut paraître imprécise. Le projet de règlement de la Commission évoqué plus haut lui donne sa signification : il prévoit, en cas de rupture d'approvisionnement de gaz, que soit déclarée une situation d'urgence communautaire permettant à la Commission de demander aux acteurs du gaz de modifier leurs actions.

L'article 194 du traité européen, modifié par le traité de Lisbonne, est ainsi rédigé :

« Titre XXI Énergie Article 194 :

1. Dans le cadre de l'établissement ou du fonctionnement du marché intérieur et en tenant compte de l'exigence de préserver et d'améliorer l'environnement, la politique de l'Union dans le domaine de l'énergie vise, dans un esprit de solidarité entre les États membres :

- a) à assurer le fonctionnement du marché de l'énergie ;
- b) à assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique dans l'Union ;
- c) à promouvoir l'efficacité énergétique et les économies d'énergie ainsi que le développement des énergies nouvelles et renouvelables ;
- d) et à promouvoir l'interconnexion des réseaux énergétiques.

2. Sans préjudice de l'application d'autres dispositions des traités, le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, établissent les mesures nécessaires pour atteindre les objectifs visés au paragraphe 1.

Ces mesures sont adoptées après consultation du Comité économique et social et du Comité des régions.

Elles n'affectent pas le droit d'un État membre de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique, sans préjudice de l'article 175, paragraphe 2, point c.

3. Par dérogation au paragraphe 2, le Conseil, statuant conformément à une procédure législative spéciale, à l'unanimité et après consultation du Parlement européen, établit les mesures qui y sont visées lorsqu'elles sont essentiellement de nature fiscale ».

Rappelons enfin que le traité prévoit la désignation d'un Haut Représentant pour les Affaires étrangères et la politique de sécurité, qui coordonnera toute la politique extérieure de l'UE et sera à la tête d'un service diplomatique.

3. Les collaborations entre l'Union européenne et la Russie : du dialogue à un véritable partenariat...

3.1. Le dialogue énergie UE-Russie : un premier pas dans l'organisation de la coopération

Le partenariat énergétique entre la Russie et l'Union européenne, dénommé à l'époque « Plan Prodi » (du nom du Commissaire européen), remonte au Sommet de Paris d'octobre 2000 et a marqué une véritable avancée dans le partenariat russo-européen : d'un côté, les Européens étaient conscients qu'ils allaient devoir augmenter leurs approvisionnements en provenance de la Russie ; de l'autre, la Russie voulait accroître ses livraisons qui constituent une importante source de devises et avait besoin de certaines technologies et de crédits européens. De fait, ce partenariat, même s'il n'a pu empêcher la crise russo-ukrainienne de début 2009 et s'il n'a pu conduire à un consensus sur la Charte européenne de l'Énergie, s'avère une source de dialogue privilégié qui permet de rapprocher les positions, notamment sur les questions de prospective énergétique, de réglementation européenne, de transit, etc. N'oublions pas que l'approche européenne repose sur une vision d'un marché libéralisé afin de favoriser la concurrence tandis que la Russie envisage une intervention toujours importante de l'État. Ce partenariat a conduit à la création d'un **Conseil permanent de partenariat des ministres de l'Énergie**, dont la première réunion s'est tenue en octobre 2005.

Le dialogue¹ sur l'énergie entre l'Union européenne et la Russie a pour objectif d'augmenter la confiance et la transparence. Les deux parties font le constat d'une relation réussie entre les deux pays depuis plusieurs décennies en matière d'approvisionnement énergétique et considèrent que les besoins réciproques vont rester élevés sur le moyen et long terme. Le dialogue est ainsi organisé autour de trois groupes de travail thématiques :

(1) Source : Commission européenne : *Ninth Progress Report*, présenté par Andris Piebalgs et Sergey Shmatko, Paris, octobre 2008.

■ **Groupe 1** : Échanges d'informations sur les prévisions et les scénarios énergétiques pour éclairer les besoins en matière d'offre et de demande. Le 9^e rapport d'avancement d'octobre 2008 indique à ce titre une perspective de consommation pour l'UE de 575 Gm³ à l'horizon 2030. Réciproquement, la Russie estime, sur cette base, un niveau d'exportation vers l'Europe entre 210 et 225 Gm³ à cette échéance.

■ **Groupe 2** : Développement des marchés de l'énergie (infrastructure, investissement et *trading*)

Les parties voient favorablement le processus de libéralisation du secteur de l'énergie en Russie, sous deux angles. D'une part, l'ouverture permettrait d'accroître les échanges d'électricité entre l'UE et la Russie. D'autre part, ce processus est une avancée vers la compatibilité des marchés européen et russe, c'est-à-dire vers la création d'un cadre réglementaire stable, de règles de marchés compatibles et de dispositifs de régulation protégeant les investissements.

Les deux parties affirment leur soutien à la coopération entre les sociétés russes et européennes sur les projets gaziers de développement du gisement de Stockman et les projets d'infrastructures nouvelles, tels que le gazoduc Nord Stream. Elles soulignent la nécessité de mettre à jour une liste de projets prioritaires d'infrastructures.

Les parties s'accordent sur le besoin de poursuivre les échanges sur le cadre réglementaire, notamment sur :

- les investissements étrangers en Russie et dans l'Union européenne : la loi fédérale russe sur les investissements étrangers et le troisième Paquet Énergie-Climat (condition de l'accès des tiers au réseau, clause de réciprocité). L'échange d'actifs est considéré comme un mécanisme important d'investissement mutuel dans les secteurs de l'énergie en Russie et dans l'Union européenne ;
- les modes de régulation pour créer un environnement global plus compétitif, en particulier focalisé sur le secteur de l'électricité ;
- les technologies énergétiques : efficacité énergétique, dépollution, etc.

■ **Groupe 3** : efficacité énergétique

L'UE annonce un potentiel d'économies d'énergie de 394 Mtep et d'énergies renouvelables de 200-300 Mtep à l'horizon 2020, et la Russie respectivement de 140 Mtep et 30 Mtep/an à l'horizon 2015. Les parties insistent sur l'importance de développer des projets communs dans ces domaines.

3.2. Une ouverture plus grande de l'UE vers les pays producteurs est nécessaire dans le cadre de nouveaux partenariats stratégiques

Si l'Union européenne est dépendante de l'extérieur pour ses approvisionnements gaziers, elle est en même temps située à moins de 6 000 kilomètres des principaux gisements de la planète (Russie, Iran, Qatar). Cette situation géographique constitue une réelle opportunité pour créer des partenariats d'intérêt réciproque entre l'Union européenne et les pays producteurs soucieux de leur développement économique.

Les pays producteurs en position de force

Les pays dotés de riches réserves d'hydrocarbures retirent de leurs exportations des bénéfices qu'ils entendent consacrer au développement économique et social de leur pays. L'analyse qui a été faite sur la Russie vaut pour de nombreux pays du Moyen-Orient, d'Afrique et d'Amérique du Sud.

Ils souhaitent aussi préserver les ressources sur le long terme. Par conséquent, il faut s'attendre désormais à un prix plancher que vont chercher à défendre les pays producteurs. On peut l'estimer aujourd'hui en moyenne à environ 80 \$/b, valeur qui conjugue, semble-t-il, d'une part le niveau minimal de recettes nécessaires des pays producteurs pour leur développement et, d'autre part, un seuil qui déclenche ni trop ni trop peu un effort supplémentaire de maîtrise de la demande d'énergie dans les grands pays consommateurs.

Dans la même logique, le nationalisme envers les ressources énergétiques s'est développé, ce qui a induit une réduction des investissements dans les pays producteurs, y compris en matière d'exploration, pour les raisons évoquées ci-dessus. Comment dès lors inciter les pays producteurs à ouvrir leurs ressources ?

Les grandes compagnies internationales se retrouvent désormais dans une situation bien plus difficile : la concurrence entre les sociétés est forte et les appels d'offres sont beaucoup plus exigeants, ce qui conduit à des contrats d'une autre nature. Les grandes compagnies internationales doivent désormais écouter et comprendre les besoins variés des pays producteurs et faire des offres plus globales :

- prendre plus de risques en matière d'exploration et d'infrastructures. Shell a ainsi engagé plus de 2 milliards de dollars dans l'exploration de zones immenses en Libye ;
- répondre aux demandes des pays producteurs de contribuer à leur développement économique ;
- ouvrir aux compagnies des pays producteurs qui souhaitent se diversifier des participations à l'aval de la chaîne énergétique. Par exemple, Total investit avec Sonatrach dans la pétrochimie, Statoil participe au développement de l'Institut de formation du pétrole de Sonatrach.

Les compagnies nationales des pays producteurs souhaiteraient également s'internationaliser, comme le montre l'exemple de Gazprom vers l'Europe et l'Asie centrale ainsi que vers l'Afrique du Nord (mais sans grand résultat pour le moment pour cette dernière zone). De plus en plus, ces nouveaux partenariats prennent la forme de participations dans des compagnies étrangères, en particulier dans les industries de l'aval énergétique (distribution et commercialisation). Sonatrach a conclu un accord avec Électricité du Portugal et vise la commercialisation directe de gaz en France, au Royaume-Uni, en Italie et en Espagne.

Répondre aux nouveaux besoins des pays producteurs

La préservation de leurs ressources énergétiques pour l'export étant déterminante, les pays producteurs cherchent désormais à diversifier le mix national de la consommation d'énergie (au-delà des hydrocarbures) et à améliorer l'efficacité énergétique. L'intérêt exprimé par ces pays pour l'énergie nucléaire en est une illustration. Celle-ci

ne peut se développer dans ces pays qu'à plusieurs conditions de non-prolifération et de sécurité nécessitant la longue constitution de compétences et une autorité de sûreté : la maîtrise de la technologie nucléaire représente donc, dans un certain nombre de cas, un axe stratégique possible de coopération (en particulier pour la France qui maîtrise l'ensemble du cycle de l'enrichissement au retraitement).

Les investisseurs se doivent donc d'anticiper et d'adapter leurs offres aux nouvelles conditions : créativité et souplesse dans la recherche de cadres contractuels adaptés et élargis, voire de véritables alliances, démonstration de l'excellence technologique, investissements complémentaires dans d'autres secteurs (raffinage, pétrochimie, électricité), participation au développement international des compagnies nationales.

Le rôle des États consommateurs pourrait être également nécessaire pour définir des cadres propices aux projets. L'exemple significatif est celui de la Chine qui propose aux pays producteurs nombre d'investissements dans le développement de leurs infrastructures.

Les États et les compagnies doivent notamment mettre l'accent sur des aspects tels que la coopération technique, le transfert de technologies, la formation, l'utilisation accrue des ressources locales, des programmes bénéficiant aux populations concernées, la responsabilité sociale et environnementale ou le développement durable. Les observateurs font le constat d'une Europe très peu unie sur ce point, ce qui fait le jeu des pays producteurs. Même si la situation de ses pays membres est différente, l'Europe devrait réfléchir pour les années à venir à une politique coordonnée de partenariats stratégiques favorisant l'investissement des entreprises européennes avec les pays producteurs.

Il est maintenant temps pour la sécurité énergétique de l'UE de parier sur de nouveaux partenariats dans un sens qui tienne compte des besoins nouveaux des pays producteurs. En particulier, deux objectifs stratégiques apparaissent clairement pour la sécurité énergétique de l'UE :

- La mise en place d'un véritable partenariat énergétique entre la Russie et l'UE (et la France en particulier) :
 - renforcer la présence de chacune des parties sur le marché du partenaire ;
 - améliorer l'efficacité énergétique et l'utilisation des énergies renouvelables ;
 - développer les infrastructures de transport de gaz (et d'électricité) ;
 - développer la coopération sur les technologies de production de gisements complexes ;
 - mettre en place des coopérations technologiques pour le moyen/long terme (nucléaire, CCS, etc.).

L'échange d'actifs entre les énergéticiens français et Gazprom (investissements dans la production de gaz *versus* investissements dans la commercialisation) constitue une opportunité en ce sens. Les entreprises allemandes et russes ont engagé ce mouvement depuis longtemps.

- Le développement d'un partenariat énergétique avec l'Afrique du Nord. Cette région est stratégique pour l'Europe en raison de sa proximité géographique et de

l'importance de ses réserves en regard des besoins de l'Europe. L'Algérie, la Libye et l'Égypte disposent de 4 % des réserves mondiales de gaz et 5 % des réserves de pétrole. L'Europe est le premier client à 87 % pour le gaz et 67 % pour le pétrole ; les pays d'Afrique du Nord restent tous ouverts à l'investissement étranger amont et aval ; ils continuent à offrir de nouveaux permis/projets d'exploration.

Les initiatives de l'Union européenne avancent dans ce sens : dialogue permanent avec la Russie ; processus de Barcelone et Union pour la Méditerranée (avec notamment le projet de Plan solaire méditerranéen qui a fait l'objet d'une information de la Présidence au dernier Conseil Énergie) ; partenariat UE-Afrique, dont la « feuille de route Énergie » est la plus avancée.

Il est essentiel pour l'Europe et pour la France – à travers l'Union pour la Méditerranée – de poser les bases de deux nouveaux partenariats énergétiques, approfondis et élargis, avec la Russie et l'Afrique du Nord, pour créer les conditions d'un dialogue et d'une coopération sécuritaire, économique et technologique de long terme. Celle-ci serait propice à la consolidation des liens avec ces régions, à la diversification des sources d'approvisionnement de l'UE et à la croissance de part et d'autre des secteurs énergétiques.





Quatre scénarios pour l'avenir de l'interdépendance gazière entre l'Union européenne et la Fédération de Russie



L'interdépendance entre l'UE et la Russie apparaît comme un sujet central de la problématique gazière, à partir duquel peuvent être élaborés plusieurs scénarios. Nous avons retenu les variables principales d'influence du contexte énergétique et de la coopération, ce qui permet de distinguer quatre situations contrastées, caractérisées par des stratégies différentes d'interdépendance. Le contexte et les prix étant vraisemblablement appelés à évoluer dans le temps, les relations gazières entre l'Union européenne et la Russie devraient se rapprocher de l'un ou l'autre de ces scénarios.

Figure n° 30 : Scénarios de l'interdépendance UE-Russie en fonction de différents contextes

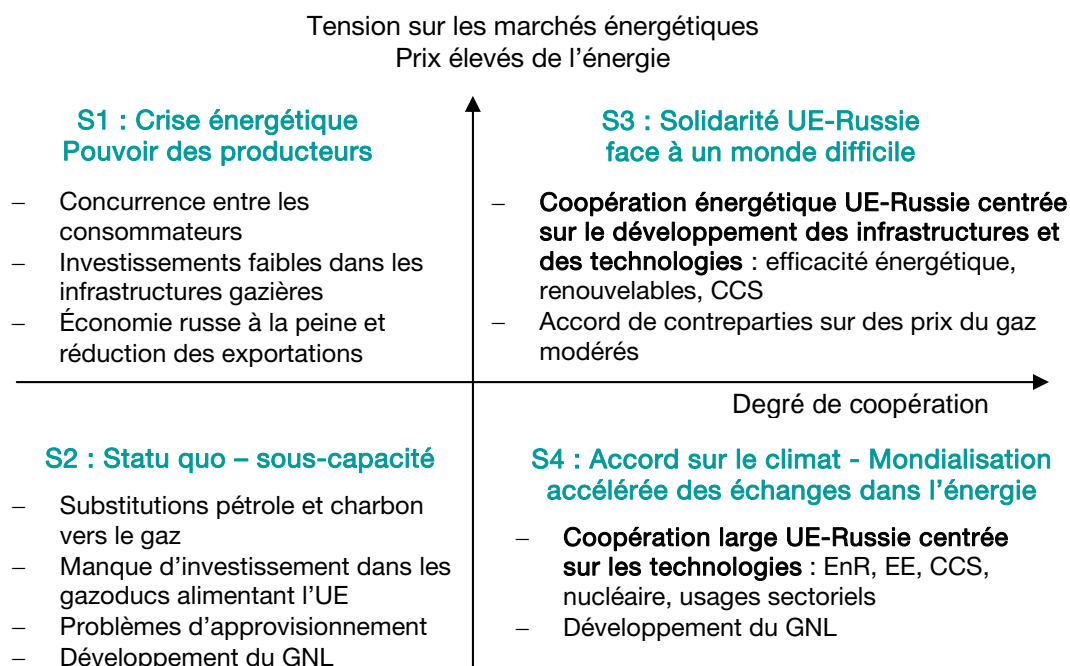
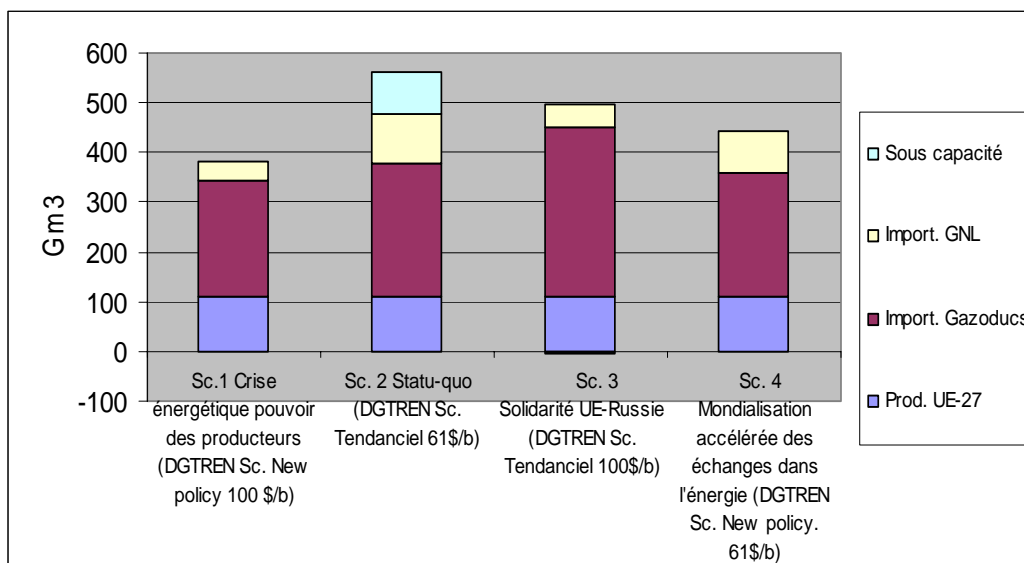


Figure n° 31 : Demande de gaz de l'UE dans les quatre scénarios en 2025



Source : CAS

Scénario 1 : Crise énergétique - Pouvoir des producteurs

Les grandes régions réagissent par des stratégies personnelles à la double contrainte sur les prix et sur les approvisionnements.

Les producteurs utilisent l'énergie comme une arme pour garantir leur développement et leur place sur la scène internationale. Les marchés fonctionnent mal face aux pouvoirs nationalistes.

Les grands pays consommateurs se livrent à une concurrence sur les approvisionnements. La tension sur les approvisionnements et les prix perturbe l'économie. La consommation de gaz doit ralentir sous l'effet de la crise et des contraintes d'approvisionnement¹.

La Russie domine le jeu gazier et profite de sa rente. Néanmoins, la crise énergétique mondiale pénalise les investissements et les échanges, ce qui ralentit la reconstruction économique du pays. La modernisation de l'appareil énergétique reste aléatoire. La Russie peine à maintenir ses exportations en volume et compense par une augmentation des prix.

L'Europe en nette sous-capacité gazière doit développer les alternatives au gaz : maîtrise de la demande d'énergie, électricité nucléaire.

(1) La demande au plus bas rejoint celle du scénario 2^e SER New Policy 100 \$/b.

Scénario 2 : Statu quo – sous-capacité

Le monde ralentit sous l'effet de différents facteurs (crise financière, sociale, catastrophes, etc.), ce qui entraîne une relative baisse de la consommation et un relâchement de la pression sur les prix des énergies. La mondialisation gourmande en énergie est remise en question et perd de son effet.

Les économies n'arrivent pas à financer la transition énergétique et les besoins en énergies fossiles des pays développés restent soutenus. La part relative du gaz s'accroît, compte tenu de ses qualités et de ses moindres émissions. De ce fait, la consommation suit une trajectoire tendancielle¹.

La crise retarde la construction d'infrastructures d'approvisionnement et l'UE se trouve devoir gérer un problème de sous-capacités.

Les relations n'étant pas propices à la coopération et à la réalisation de routes de transport terrestres, le GNL se développe. L'UE doit gérer son approvisionnement en augmentant la part du GNL et met en place des procédures pour anticiper et gérer les crises : mécanismes de solidarité, stocks, contrôles plus drastiques...

Scénario 3 : Solidarité UE-Russie face à un monde difficile

La demande énergétique est fortement tirée par la croissance des pays émergents et toute perturbation technique ou géopolitique entraîne des montées brutales et très importantes des prix. Globalement, la substitution des énergies fossiles reste faible.

L'Europe et la Russie jouent la voie de la solidarité dans différents domaines économiques ; les besoins d'énergie sont élevés².

De ce fait, les deux blocs cherchent à développer toutes les formes d'énergie, en particulier le gaz, qui connaît une bonne croissance, mais aussi les énergies renouvelables et le nucléaire. L'efficacité énergétique de la Russie s'améliore, l'Europe bénéficie de prix modérés en contrepartie de la coopération dans les différents domaines. Les deux pays coopèrent sur les technologies futures : CCS (réduction des émissions de CO₂ du gaz), GTL, nucléaire 4G, bioénergies...

Les discussions sont réorientées dans une optique plus positive et plus ouverte de coopération stratégique, partant plutôt des acquis du dialogue UE-Russie. Cette dernière vise la satisfaction des besoins des marchés intérieurs des deux blocs et le développement de nouvelles technologies énergétiques.

(1) La demande suit l'évolution tendancielle avec un prix de 61 \$/b.

(2) La demande suit l'évolution tendancielle avec un prix de 100 \$/b.

Scénario 4 : Accord sur le climat - Mondialisation accélérée des échanges dans l'énergie

La tension sur les marchés énergétiques retombe sous l'effet de la crise économique déclenchée par une période de prix élevés.

Les négociations sur le climat ont conduit à un accord post-2012, aux termes duquel les pays doivent engager des efforts qui ralentissent la consommation d'hydrocarbures¹.

La prise de conscience de la fin du paradigme « tout fossile » a poussé les différentes régions vers une accélération de la mondialisation des échanges dans l'énergie (R & D, normalisation, développement conjoints, fusions-acquisitions, etc.).

Les investissements et les progrès technologiques, l'efficacité énergétique, les renouvelables et le nucléaire sont au rendez-vous. Le monde adopte des solutions globales et standardisées pour maîtriser le coût du changement.

La Russie est fragilisée car l'Europe est moins dépendante du gaz. L'industrie russe doit accélérer son internationalisation. L'Europe peut jouer un rôle actif et privilégié pour l'y aider et profiter des opportunités du marché russe.



(1) La demande rejoint celle du scénario 2° SER New Policy 61 \$/b.

De la dépendance à l'interdépendance

Lorsque, il y a trente ans, l'Union soviétique et les pays de l'Europe de l'Ouest envisagèrent la construction d'un gazoduc desservant cette dernière, l'administration américaine menait une campagne de grande ampleur pour attirer l'attention des Européens sur le risque de « finlandisation ». C'était le temps de la guerre froide et le gaz pesait encore peu dans le bilan énergétique de l'Europe.

Depuis, le monde a changé. Le poids du gaz dans le bilan énergétique s'est considérablement accru, en particulier pour la production d'électricité, service très sensible et fragile. Les fournisseurs tissent leur toile pour enserrer l'Europe – en premier lieu Gazprom, principal instrument de la puissance renaissante de la Russie. La conjonction entre les stratégies géopolitiques des États producteurs et les intérêts économiques et financiers de leurs compagnies gazières est évidente.

Parallèlement, la sécurité énergétique continue d'exercer sa puissante influence sur la politique étrangère des États-Unis, pourtant bien moins dépendants à l'égard des approvisionnements sensibles que l'Union européenne.

En outre, les pays fournisseurs ont eux-mêmes intérêt à ce que l'UE parle d'une seule voix et agisse en conséquence pour éviter une instabilité et des réactions préjudiciables.

Le moment est venu de poser la question en termes nouveaux et de se doter des instruments appropriés pour l'action, sous peine que toute tension future, quelle que soit son origine, ne se transforme en crise avérée pour l'Europe¹.

(1) Les recommandations présentées ici n'engagent pas les membres du groupe de travail.

1. L'Europe dépendante

La sécurité gazière de l'Europe ne se résume pas au risque d'interruption de l'approvisionnement par un fournisseur exerçant une pression ou ripostant à une sanction, ni à une rupture engendrée par un conflit militaire.

Ce scénario ne peut être exclu : on pense évidemment aux incidents qui ont émaillé l'actualité en Géorgie au mois d'août 2008 ; aux tensions avec l'Ukraine, qui se sont matérialisées par une coupure de la livraison du gaz en début d'année ; aux différends avec les pays Baltes, il y a quelques années.

L'embargo pétrolier décrété par les pays arabes membres de l'OPEP (en riposte à la guerre du Kippour en 1973) puis le deuxième choc pétrolier de 1978 (déclenché par la révolution iranienne) ont changé le cours de l'histoire et déstabilisé l'économie. Or le commerce du gaz engendre des dépendances au moins aussi fortes que le pétrole.

Les importateurs de gaz et les pays fournisseurs ne manquent pas de faire remarquer que, depuis trente ans, hormis l'épisode particulier du début 2009, l'Europe n'a jamais subi de rupture d'approvisionnement, et que la Russie comme les autres fournisseurs sont des partenaires fiables qui tiennent leurs engagements. Dans le commerce, le fournisseur a autant besoin du client que l'inverse : la question n'est pas dans l'intérêt mutuel à commercer mais dans le rapport de force. L'embargo et les chocs pétroliers sont encore présents dans les mémoires européennes, tout comme les pressions exercées régulièrement par Moscou sur son « étranger proche ». En réalité, le problème central de la dépendance gazière réside ailleurs que dans une hypothétique menace. Il est dans les esprits.

« Couper le gaz » s'apparente à de la dissuasion. Plus virtuelle que réelle, la menace n'en pèse pas moins sur les citoyens de l'Europe ; elle exerce son influence sur les diplomates ; elle divise les Européens entre les partisans de l'apaisement et ceux de la confrontation ; elle permet à des puissances étrangères d'exercer leurs influences contraires.

Pour l'Europe, le souci n'est pas tant le poids de la Russie dans son approvisionnement – un quart seulement, avec un éventail de fournisseurs convenablement diversifié – que le spectre d'une coupure de gaz et les positions contrastées des États membres à l'égard du gaz russe et des autres pays fournisseurs. C'est d'autant plus vrai pour les pays européens dont l'approvisionnement provient principalement, sinon entièrement, de la Russie.

Plutôt qu'une menace à la sécurité de l'Europe, le gaz est un point de fragilité, générateur d'un malaise persistant qui tient à l'accroissement continu de la dépendance extérieure et aux divisions qu'elle fait naître entre Européens.

Dès lors, la réponse est évidente. Il ne s'agit pas de se passer du gaz russe, ni de contraindre l'État souverain russe à faire ce qu'il ne veut pas faire – par exemple adopter la Charte de l'Énergie sans contreparties ou sans le délai nécessaire à une harmonisation parallèle des règles de marché russes et communautaires.

Les États-Unis se méfient peut-être de la puissance russe. Ce ne saurait être la position de l'Europe qui doit apprendre à vivre avec son voisinage et doit plutôt se féliciter de disposer à ses portes d'un patrimoine aussi riche en matières premières.

Comme il en fut du Marché commun, le commerce doit être l'arme de la paix entre une Europe dépourvue d'énergie et des fournisseurs en quête de produits de consommation, de ressources financières, de technologies et d'investissements.

Mais coopération ne saurait signifier soumission. La ligne stratégique doit consister à équilibrer le rapport de force entre l'Europe et ses fournisseurs de gaz, en premier lieu la Russie et Gazprom. Pour dialoguer dans le calme et l'intérêt mutuel avec des partenaires, il faut soi-même être puissant. L'UE peut développer une nouvelle identité sur l'énergie et le gaz en particulier, qui lui permettra d'être l'interlocuteur direct des grands pays producteurs.

Cette identité doit être celle d'un partenariat stratégique gagnant/gagnant et de long terme, qui offrirait l'avantage de stimuler les actions à court terme en laissant le temps de la préparation et du changement pour les points de désaccord. Le 9^e rapport du dialogue UE-Russie (octobre 2008) explicite non seulement les points de droit et les règles de marché à approfondir pour aboutir à une meilleure coopération, mais aussi les sujets de progrès à traiter rapidement tels que les infrastructures, les technologies ou l'efficacité énergétique.

2. La prochaine frontière de la construction européenne

Tel est l'esprit des recommandations proposées ici. Il s'agit de prospective et il ne faut pas attendre de résultats à court terme. Les événements récents (hausse vertigineuse des prix du pétrole et du gaz, crises géorgienne et ukrainienne) comme les tendances lourdes (ressaisissement de l'État russe autour de sa puissance gazière, part croissante du gaz dans le bilan énergétique) fournissent aujourd'hui l'occasion de proposer à la politique gazière de l'Europe un infléchissement. C'est le moment de lancer les bases d'un Paquet Sécurité énergétique, troisième pilier qui viendra renforcer les deux précédents, les directives sur la formation du marché intérieur et le Paquet Énergie-Climat.

La gestion par l'Europe de la crise géorgienne démontre qu'un dialogue positif avec la Russie est possible dès lors que l'Europe parle d'une seule voix et avec fermeté. Alors que la concurrence n'est plus une fin en soi mais un moyen parmi d'autres de réaliser les objectifs de l'UE, l'occasion s'offre de tracer de nouvelles perspectives.

Les paragraphes suivants esquissent le contour possible de cette nouvelle frontière. Dans la ligne du rapport sur la Sécurité énergétique de l'Union européenne de Claude Mandil¹, qui appelle au renouvellement de l'accord de partenariat avec la Russie, il n'en reste pas moins souhaitable de renforcer aussi les liens de partenariat entre l'Union européenne et les différents pays producteurs.

Les interrogations actuelles sur la dépendance gazière de l'Union européenne fournissent l'occasion de transformer la relation entre l'Europe et ses fournisseurs pour passer de l'état de dépendance génératrice d'inquiétudes voire d'hostilité, à l'interdépendance mutuellement bénéfique. À cette fin, une ligne stratégique s'impose : l'Europe doit parler d'une seule voix et se doter d'instruments crédibles pour l'action.

(1) Mandil C. (2008), *op. cit.*

Cette ligne stratégique s'organise autour des objectifs suivants :

- 1) infléchir la tendance à la consommation croissante de gaz : économiser le gaz dans les usages chaleur de l'industrie et du bâtiment (objectif déjà entériné) ; réhabiliter le recours au nucléaire pour la production d'électricité, encadrer voire limiter l'utilisation (non seulement du pétrole et du charbon mais aussi) du gaz dans la production d'électricité en base ou semi-base, où tout est à faire ;
- 2) réviser périodiquement en toute transparence nos besoins de gaz et construire les investissements d'infrastructures de la solidarité européenne : interconnexions transfrontalières, terminaux GNL ;
- 3) se donner les moyens de conclure des partenariats énergétiques avec les trois régions productrices qui bordent l'Europe : la Russie et l'Afrique du Nord dans un premier temps, le Moyen-Orient ultérieurement ;
- 4) développer les partenariats entre les opérateurs de l'amont et de l'aval ;
- 5) lancer une réflexion sur la mise en place et la coordination de stocks européens autour d'un programme pluriannuel allongeant progressivement la durée des stocks nationaux ;
- 6) établir des normes minimales destinées à sécuriser les approvisionnements pour les autorisations de fourniture.

Ces propositions pourront heurter sans doute, dans un premier temps, les partisans d'une dérégulation exclusive qui seront prompts à les qualifier de « dirigistes ». Mais les idées dominantes peuvent changer, à l'occasion d'une crise et sous l'effet d'un discours ferme et argumenté. D'autant que la crise financière actuelle montre toutes les limites de l'idéologie de la dérégulation. Un « groupe pionnier » pourra être rassemblé, avec ceux qui partagent ces idées, en attendant la formation du consensus.

3. Recommandations

Recommandation n° 1

Infléchir la tendance à la consommation croissante de gaz : économiser le gaz dans les usages chaleur de l'industrie et du bâtiment (objectif déjà entériné) ; réhabiliter le recours au nucléaire pour la production d'électricité, encadrer voire limiter l'utilisation (non seulement du pétrole et du charbon mais aussi) du gaz pour la production d'électricité en base ou semi base, où tout est à faire

À la suite du choc pétrolier, il y a trente ans, fut édictée l'interdiction de brûler du gaz naturel dans les centrales électriques, aux États-Unis comme en Europe. Sous le coup de l'émotion suscitée par la hausse brutale du prix des hydrocarbures et par les thèses du Club de Rome sur l'épuisement programmé des ressources naturelles, on prit conscience du gaspillage d'une ressource rare et précieuse dans des chaudières qui pouvaient fonctionner avec des énergies autrement abondantes et banales.

Depuis, le gaz naturel est la source d'énergie primaire qui connaît en Europe l'expansion la plus rapide, au détriment des sources courantes comme le pétrole, le charbon, le nucléaire. Les prévisions à moyen et long terme, notamment celles de l'AIE, confirment cette tendance. En 2007, 41,5 % de l'électricité britannique est produite à partir de gaz et, en 2010, 25 % de l'électricité de l'Union européenne devrait provenir du gaz.

Cette expansion continue s'explique par les qualités intrinsèques de cette source d'énergie dans son usage, dès lors que les infrastructures de transport et de distribution sont en place. Des gains d'efficacité énergétique importants ont été réalisés depuis un quart de siècle avec le développement des technologies de combustion à haute température (turbines à gaz aérodérivatives, cycles combinés).

Le gaz s'est imposé comme la source favorite des compagnies d'électricité. Si les infrastructures logistiques sont très intensives en investissements en capital et à long terme, les centrales électriques à gaz naturel sont aisées à mettre en œuvre, à délai rapide de rentabilité, et de taille modulaire. La libéralisation du marché de l'énergie et la production indépendante ont pénalisé les sources à haute intensité de capital et à long terme (hydroélectricité, nucléaire). Mais pour le gaz, les coûts de long terme et les investissements lourds sont transposés du producteur d'électricité vers le fournisseur.

En raison de la limitation des ressources gazières propres de l'Europe, tout accroissement de consommation est assuré par des importations. La décélération de la consommation de gaz – voire, ultérieurement, son plafonnement et sa décroissance – contribue à la sécurité énergétique de l'Europe. Il convient de poursuivre et d'amplifier les efforts en matière de conservation et d'utilisation rationnelle de l'énergie, en particulier en matière d'habitat résidentiel et d'activités tertiaires, gros consommateurs de gaz pour le chauffage. Les scénarios « New Policy » de la Commission envisagent une réduction entre 10 % et 20 % de la consommation de gaz à l'horizon 2020, à partir de l'effet des économies d'énergie et des énergies renouvelables dans l'industrie et le bâtiment. En revanche, les capacités de production d'électricité à partir de gaz continuent d'augmenter.

Compte tenu de l'usage important du gaz dans la production d'électricité, le point focal d'une action décisive et rapide dans ses résultats réside dans le « mix électrique », c'est-à-dire le choix des sources d'énergie primaire utilisées pour la production d'électricité. Le mix électrique est flexible : hormis pour le nucléaire dont la période de réalisation est plus longue, on peut passer d'une source d'énergie à une autre sur une période d'investissement relativement courte, de quelques années. Ainsi le Royaume-Uni, dans le cadre de la privatisation de l'industrie électrique, a largement réussi à substituer le gaz au charbon en moins d'une décennie. Les décisions en la matière sont relativement centralisées et soumises aux pouvoirs publics, même si la libéralisation a réduit leur rôle. Ce qu'on dénomme la « politique énergétique » correspond largement au choix des options du mix électrique.

En outre, 40 % des émissions mondiales de CO₂ liées à l'énergie proviennent du secteur électrique : leur réduction représente un enjeu crucial. Or, d'ici à 2030, 60 % des centrales électriques européennes auront été renouvelées : un moindre recours au charbon, au gaz et au pétrole est nécessaire pour diminuer les rejets de gaz à effet de serre.

L'expansion spectaculaire du gaz dans la production d'électricité est aussi le résultat de l'activité des compagnies pétrolières. En quête de diversifications pour se préparer à la régression du pétrole, ces puissantes entreprises sont devenues, depuis les chocs pétroliers, d'ardentes propagandistes de la pénétration du gaz dans la production d'électricité. Les contrats de fourniture à long terme leur sont nécessaires pour entreprendre les lourds investissements en infrastructures. Les compagnies d'électricité – et quelques autres industries lourdes fortes consommatrices – sont en mesure de leur garantir de tels contrats, en comparaison des usages décentralisés et fragmentés tels que le chauffage résidentiel et tertiaire.

Mais dès lors qu'on leur accole les étiquettes péjoratives d'« énergie polluante » ou d'« énergie du risque majeur », pourquoi n'accolerait-on pas également au gaz l'étiquette d'énergie du « risque stratégique » en ces temps où le principe de précaution s'impose aux choix publics ?

Si certains États membres ont imposé un moratoire au développement du nucléaire, si l'Europe impose une taxe carbone ou, pour les centrales à charbon, la capture et le stockage d'une part importante du CO₂ émis¹, qui vont pénaliser ce qui demeure des débouchés de l'ex-charbon-roi, ne pourrait-il être envisagé de limiter l'expansion (non seulement, et en premier lieu, du charbon et du pétrole, mais aussi) du gaz dans la production d'électricité en base et semi-base ?

Recommandation n° 2

Réviser périodiquement en toute transparence nos besoins de gaz et construire les infrastructures nécessaires à la solidarité européenne : interconnexions transfrontalières, terminaux GNL

Avant de partager le gaz, il faut pouvoir le transporter.

La mise en œuvre effective du marché intérieur apportera une importante contribution à la sécurité en établissant une solidarité logistique entre les États membres et les zones géographiques de l'Union européenne. À l'heure actuelle, les pays du Sud – Espagne et Portugal – sont approvisionnés quasi exclusivement par les pays d'Afrique du Nord tandis que l'Europe orientale, la zone balkanique et l'Europe centrale, pour une bonne part, sont alimentées par la Russie. C'est le cas notamment des nouveaux États membres, dont la dépendance gazière à l'égard de la Russie contribue pour beaucoup aux craintes européennes.

Les réseaux de gazoducs intra européens existants sont le résultat d'une histoire marquée par l'approche nationale des opérateurs, qui étaient hier encore monopoles nationaux ou régionaux, établissements publics ou entreprises privées étroitement contrôlés par leurs autorités de tutelle.

Les autorités de régulation indépendantes instituées par la libéralisation communautaire, dont les décisions tarifaires conditionnent les investissements d'infrastructures,

(1) Ed Miliband, ministre britannique de l'Énergie et du Changement climatique, a ainsi annoncé au début de l'année 2009 de nouvelles propositions d'interdiction de construction des centrales à charbon ne permettant pas de capturer et de stocker une part importante du CO₂ émis.

sont elles aussi nationales : elles coopéreront désormais au sein de l'Agence européenne des régulateurs de l'énergie mise en place dans le cadre du troisième Paquet Énergie-Climat. Les opinions publiques, sensibles aux augmentations de tarifs que requièrent les investissements d'infrastructures autorisés par les régulateurs, ne comprennent guère l'utilité de liaisons transfrontalières décrites comme purement mercantiles.

La réalisation des grands réseaux transeuropéens figure parmi les objectifs de l'Union depuis le traité de Maastricht. Le marché intérieur dépend de l'existence d'un réseau transnational pour l'instant insuffisamment développé.

Des listes d'infrastructures prioritaires ont été élaborées, principalement dans le secteur des transports. Mais faute de financements dédiés et par manque d'intérêt des investisseurs, cette politique aux objectifs louables ne s'est guère traduite par des projets concrets. Les opérateurs ne s'investissent que si leur sont offertes les rentabilités requises par les marchés financiers. En outre, les préoccupations croissantes en matière d'environnement pénalisent les grands travaux.

Inscrit dans les textes, le marché intérieur est encore loin de se traduire dans la réalité. Les pratiques commerciales, les spécifications techniques et les réglementations nationales hétérogènes fragmentent encore puissamment le marché. Les opérateurs ont la tentation de monopoliser les capacités disponibles des gazoducs pour freiner la concurrence. Établir la fluidité des échanges et l'homogénéité des marchés constitue le quotidien de la mise en œuvre du marché intérieur. Les infrastructures transeuropéennes du marché intérieur relèvent d'une logique plus volontariste que celle consistant à démanteler les frontières nationales d'ordre réglementaire.

Là aussi, il convient d'afficher publiquement l'objectif de sécurité stratégique au même titre que les autres objectifs de l'UE, afin d'influencer positivement les décisions d'infrastructures. Les régulateurs ont un mandat précisément fixé par la loi, qui est l'établissement d'un marché concurrentiel et de tarifs régulés reflétant les coûts (y compris les investissements).

Les enjeux de sécurité de fourniture devraient être intégrés dans les décisions des régulateurs, aux côtés de la concurrence et de l'objectif de protection du consommateur. Les opérateurs devront être encouragés à entreprendre les investissements nécessaires en infrastructures transfrontalières.

De même, dès lors que le développement du GNL est considéré comme contribuant à la flexibilité et à la versatilité des approvisionnements extérieurs, ainsi qu'à la constitution de réserves de gaz, des incitations appropriées devront être accordées aux opérateurs afin qu'ils investissent dans ces installations coûteuses.

Les investissements d'infrastructure étant lourds et à longue durée de vie, les opérateurs industriels ont besoin d'un cadre de prévision transparent et sur le long terme.

Des schémas directeurs¹ des besoins énergétiques par zone géographique et des infrastructures à prévoir sur le long terme pourront utilement être élaborés par les États membres et par le niveau communautaire pour être publiés et discutés. Ils devront être discutés régulièrement avec nos principaux fournisseurs : la Russie est parfaitement à même de comprendre que la prise en compte de la lutte contre le changement climatique et la crise actuelle nous conduisent à revoir à la baisse les consommations de gaz envisagées à 2020 dans l'Union européenne. Encore faut-il en discuter avec elle, afin qu'elle comprenne la signification et la portée exactes de ces nouvelles prévisions. Encore faut-il également s'entendre sur la signification que l'on donne aux perspectives de consommation de gaz :

- les scénarios actuels de la DG TREN constituent des projections possibles, sans valeur normative. D'autres hypothèses (moins de charbon, plus de gaz, etc.) sont donc possibles ;
- au contraire, le document établissant la « stratégie nationale énergétique » russe conserve une valeur de planification non négligeable.

Par ailleurs, compte tenu des incertitudes considérables sur les besoins de gaz de l'UE à 2025, un nouvel exercice de prospective sur ce thème devrait être réalisé à court terme, en prenant en compte les effets du ralentissement économique actuel et les premiers résultats du troisième Paquet Énergie-Climat.

Un instrument juridique nouveau pourrait être institué : la déclaration d'utilité publique européenne, conçue sur le modèle de la DUP du droit public français, qui désigne un projet d'infrastructure d'intérêt général européen – ici la sécurité de fourniture – et institutionnalise des dispositions d'encouragement à l'investissement après enquête publique et débats ouverts et transparents entre les parties intéressées : collectivités locales et régionales, États, associations, industries, consommateurs, etc.

Recommandation n° 3

Se donner les moyens de conclure des partenariats énergétiques avec les trois régions productrices qui bordent l'Europe : la Russie et l'Afrique du Nord dans un premier temps, le Moyen-Orient ultérieurement.

Transformer le dialogue UE-Russie en un partenariat énergétique de long terme

Principal fournisseur de l'UE qui lui importe 25 % de ses besoins de gaz, la Russie dispose d'une capacité potentielle d'exportation supplémentaire de l'ordre de 50 à

(1) L'importance de renforcer et de compléter les infrastructures critiques figure également dans les conclusions du Conseil européen d'octobre. En outre, le Conseil a soutenu l'initiative de la Commission d'établir un plan d'action pour accélérer les interconnexions dans la région baltique. **En matière d'infrastructures, la 2^e SER identifie six projets prioritaires** : les interconnexions autour de la mer Baltique, le corridor gazier sud-européen pour l'approvisionnement en gaz provenant de la région caspienne et du Moyen-Orient, la proposition en 2009 d'un plan d'action pour le GNL, l'achèvement de l'anneau méditerranéen de l'énergie (en lien avec le plan solaire méditerranéen), les interconnexions gazières et électriques traversant l'Europe du Centre et du Sud-Est selon un axe Nord-Sud, et le réseau offshore de la mer du Nord. La présente recommandation prolonge celle de l'UE.

70 Gm³ vers l'UE. Cette capacité dépend de l'exploitation des nouveaux champs mais pourrait être amoindrie si l'efficacité énergétique de la Russie restait faible.

Le 9^e rapport d'avancement du Dialogue UE-Russie indique une perspective de consommation de l'UE de 575 Gm³ à l'horizon 2030 (490 Gm³ en 2007). Dans le même temps, la Russie estime que son niveau d'exportation vers l'Europe serait compris entre 210 et 225 Gm³ à cet horizon (148 Gm³ en 2007).

La dialogue UE-Russie a atteint un degré de maturité suffisant et les deux parties conviennent de la nécessité pour l'Europe de sécuriser ses approvisionnements et pour la Russie ses exportations. Établir un programme prévisionnel d'infrastructures prioritaires, mettre en place un plan d'actions sur l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables, travailler en commun sur les technologies énergétiques – production d'hydrocarbures en environnement difficile, nucléaire de 4^e génération, capture et stockage du CO₂ (CCS) – sont des sujets d'intérêt pour les deux parties. En particulier, travailler sur des démonstrateurs industriels de CCS est cohérent et indispensable si l'on continue de miser sur le gaz. Ces domaines d'actions ne posent pas de problème et pourraient constituer dès maintenant le contenu d'un partenariat énergétique contribuant à tous les scénarios pour l'avenir.

Il est temps de passer à l'action. Nul doute que sous l'impulsion d'un cadre de partenariat établi en commun par l'UE et la Russie sur les bases des conclusions du dialogue UE-Russie, les différents acteurs industriels et les instituts de recherche trouveraient rapidement les modalités pratiques d'une coopération à l'évidence nécessaire pour le moyen-long terme.

Plus globalement, il en va de la position de l'UE et de la Russie dans la compétition énergétique mondiale. Les États-Unis nourrissent de fortes ambitions sur le plan technologique international. Le partenariat Asie-Pacifique, réunissant l'Australie, la Chine, la Corée du Sud, les États-Unis, l'Inde et le Japon, vise à dégager une stratégie commune s'appuyant à la fois sur des réformes industrielles et sur l'utilisation de nouvelles technologies moins polluantes, qui permettraient de concilier maîtrise du risque climatique et maintien du développement technologique. Il faut rééquilibrer les positions face aux initiatives de ces grands pays. Un partenariat de même nature entre l'UE et la Russie donnerait des chances nouvelles aux deux régions de rester dans la course technologique et industrielle déjà engagée.

Au-delà des sujets de friction entre les États-Unis et la Russie (bouclier antimissile, bases américaines en Roumanie et Bulgarie, candidatures de l'Ukraine et de la Géorgie à l'OTAN, projet d'installation de radars dans la région baltique), qui expliquent un « raidissement » de la diplomatie russe dans les instances internationales, l'Union européenne doit apprendre à dépasser les appréhensions des anciens pays de l'Est à l'égard de la Russie et à nouer des relations privilégiées avec elle, afin de renforcer les liens de partenariat dans le domaine énergétique. Ce rapprochement pourrait notamment conduire à :

- améliorer l'efficacité énergétique (mise en œuvre de solutions destinées à éviter le « torchage » du gaz naturel, résorption des pertes de gaz dans les réseaux) et l'utilisation des énergies renouvelables notamment par des travaux en commun sur les technologies ;
- développer les infrastructures de transport de gaz (et d'électricité) ;

- développer la coopération sur les technologies de production de gisements complexes ;
- mettre en place des coopérations technologiques pour le moyen-long terme (nucléaire, CCS pour le gaz...).

La mise en place de ce partenariat suppose d'abord un dialogue entre les différents pays de l'Union européenne. Aucun véritable partenariat ne pourra s'instaurer avec la Russie si au moment même où s'ouvre un sommet UE-Russie, l'un des pays de l'Union confirme l'installation de batteries sol-air américaines sur son territoire, ou si l'UE adopte une déclaration commune avec l'Ukraine sur la modernisation du système de transit gazier de cette dernière sans en parler au préalable avec la Russie.

Le dialogue avec la Russie peut déboucher sur un partenariat fiable : la coopération avec l'Allemagne en est la meilleure preuve. Encore faut-il que l'Union européenne recherche ce dialogue. Les pays asiatiques seront à l'avenir pour la Russie des clients très importants, dont le dynamisme économique et la puissance financière risquent d'être sans commune mesure.

Renforcer le lien énergétique avec l'Afrique du Nord

L'Algérie, la Libye et l'Égypte offrent un potentiel supplémentaire d'exportations vers l'UE d'au moins 30 Gm³ de gaz. Les gisements correspondants sont plus proches et plus faciles à exploiter que ceux de Sibérie. Même si les réserves ne sont pas comparables en taille avec celles de la Russie, de l'Iran ou du Qatar, il serait dommageable de laisser s'interposer à nos portes d'autres clients.

Plus globalement, le projet d'Union pour la Méditerranée pourrait bénéficier d'un partenariat énergétique ambitieux élargi au-delà du gaz : solaire, efficacité énergétique, nucléaire... Le Plan solaire méditerranéen, le partenariat UE-Afrique vont dans ce sens.

Ouvrir à l'Europe l'accès aux ressources gazières du Golfe

L'Europe dispose à ses portes d'une seconde montagne de gaz, le Golfe arabo-persique, dont les réserves partagées entre les zones *offshore* de l'Iran et du Qatar sont équivalentes à celles de la Russie, soit 30 % environ des réserves mondiales.

Si l'Europe veut éviter de dépendre d'un monopole fournisseur à l'Est, il lui suffit de susciter un duopole en introduisant l'Iran dans le jeu. Certes, la question ne peut être posée en ces termes compte tenu du différend sur l'arme nucléaire. Il n'en sera cependant pas toujours ainsi.

Les ressources gazières iraniennes sont actuellement quasiment inexploitées et pas du tout exportées, en raison de la mise à l'index de l'Iran, d'une part, et de l'inexistence d'infrastructures d'évacuation et de transport vers les marchés consommateurs, d'autre part. L'évacuation du gaz du Qatar par voie de GNL n'offre que des perspectives limitées par rapport aux potentialités de la voie gazoduc. Ce gaz est déjà majoritairement préempté par les pays d'Asie (Japon, Corée du Sud). Le projet de gazoduc Nabucco, parrainé par l'UE avec le soutien des États-Unis, a été conçu dans le but de fournir une infrastructure d'évacuation du gaz de la Caspienne vers l'Europe centrale et du Sud-Est contournant la Russie par le Sud.

Ce projet marque le pas. Les ressources gazières de l'Azerbaïdjan et du Kazakhstan apparaissent plus limitées qu'il n'était espéré à l'origine du projet et d'accès difficile. La Russie, considérant avec quelque raison que ce gazoduc était conçu pour la contourner, a réussi à le déstabiliser. Elle a préempté les ressources gazières des États riverains de la Caspienne par des contrats de long terme à tarifs préférentiels, entrepris la construction de nouvelles infrastructures la reliant à ces pays et enfin, elle a lancé le projet concurrent South Stream d'un gazoduc entre le réseau russe et la Bulgarie sous la mer Noire, homologue méridional du gazoduc Nord Stream qui approvisionne le réseau allemand sous la mer Baltique en contournant la Pologne et les États Baltes.

Les gazoducs supposent l'existence de fournisseurs à la recherche de débouchés et de clients. Il n'y aura pas de gazoduc sans gaz à transporter c'est-à-dire sans une coopération réunissant les États producteurs, les États consommateurs et les investisseurs.

Si les ressources de la Caspienne doivent se dérober, ne faut-il pas envisager de prolonger Nabucco vers le sud, en y associant l'Iran et le Qatar ? L'Iran est pour l'heure exclu de la communauté internationale et boycotté par les grandes compagnies pétrolières et gazières, en raison de sa volonté de posséder l'arme atomique. Cet ostracisme est parfaitement justifié. Il est cependant nuisible à l'Europe qui bénéficierait grandement d'un duopole fournisseur à l'est et au sud-est.

Les États-Unis ne verraient pas d'un œil favorable la perspective d'une telle coopération. Mais l'Amérique peut-elle à la fois chercher à persuader l'Europe de réduire sa dépendance à l'égard de la Russie et lui interdire d'explorer une voie alternative, la seule en réalité qui puisse contrer la tentation hégémonique de Gazprom de manière crédible après l'échec de la tentative caspienne ?

Ne faudrait-il pas envisager, lorsque le différend nucléaire sera réglé, l'engagement d'un dialogue avec ce pays sur les questions énergétiques ? Plusieurs pays dont la Russie et la France pourraient très probablement aider l'Iran à développer le nucléaire civil, sous réserve qu'il renonce à son programme d'enrichissement. La construction d'un gazoduc UE-Iran pourrait également être évoquée... L'engagement de ce dialogue serait en outre le meilleur moyen de convaincre la Russie de s'associer éventuellement à Nabucco : n'oublions pas que ce gazoduc pourrait également constituer une voie d'approvisionnement du gaz russe en Europe ...

Recommandation n° 4

Développer les partenariats entre les opérateurs de l'amont et de l'aval

L'insistance de l'Union européenne à réclamer de la Russie la ratification de la Charte de l'énergie¹ est restée sans effet. La Russie a officiellement exprimé son refus de poursuivre le processus de ratification en août 2009. Les États-Unis et le Canada, moins concernés, ne l'ont pas signée, la Norvège, autre grand fournisseur de l'UE, ne

(1) Celle-ci a permis de réelles avancées dans le domaine de la sécurisation des investissements et de la résolution des différends.

l'a pas ratifiée non plus. Les dernières propositions russes pourraient néanmoins être l'occasion de travailler ensemble et de souligner l'importance de disposer d'un cadre juridique partagé sur le commerce, le transit et les investissements dans le secteur de l'énergie.

Les dispositions du « protocole transit » de la Charte de l'Énergie avaient irrité la Russie parce qu'elles cherchaient à lui imposer de renoncer à son pouvoir national sur la circulation du gaz sur des réseaux nationaux, qui sont au cœur de sa stratégie économique. La clause de réciprocité adoptée dans le cadre du troisième Paquet Énergie-Climat a pour objet de faire obstacle à des tentatives de prise de contrôle des réseaux de gaz et d'électricité européens par des entreprises extra-communautaires et de les soumettre ainsi aux mêmes règles que celles qui s'appliquent aux entreprises européennes – en l'espèce la séparation stricte des rôles de fournisseur et de transporteur.

Il faut sans doute du temps pour pouvoir converger vers les mêmes règles de fonctionnement des marchés de l'UE et de la Russie : leur libéralisation n'a pas la même ancienneté et les prix du gaz sont pour l'instant très différents. Mais le processus avance en Russie.

À court terme, il faut préférer une approche pragmatique qui privilégie le niveau opérationnel, celui des opérateurs, et qui s'appuie sur les conclusions positives du Dialogue UE-Russie : mettre en avant pour l'Union européenne la ratification de la Charte actuelle de l'énergie dans ses relations avec la Russie ne pourrait vraisemblablement conduire qu'à l'échec des négociations...

Les compagnies gazières et pétrogazières européennes entretiennent des relations étroites et confiantes avec leurs fournisseurs, Gazprom en premier lieu. Qui saurait leur reprocher un comportement commercial normal, qui lie le producteur et sa distribution ?

Ne faut-il pas viser à susciter, dans le cadre des partenariats énergétiques, des relations industrielles entre opérateurs amont et aval, entre compagnies gazières et pétrogazières européennes et leurs homologues russes, ou d'autres pays fournisseurs ?

Il est exact que le nouvel État russe a voté une loi qui limite la participation des sociétés étrangères dans les gisements stratégiques. Les compagnies occidentales avaient en effet probablement bénéficié de circonstances particulières et de prix trop bas pour acquérir les réserves gazières russes. Cette époque est révolue. Le développement de nouveaux partenariats avec Gazprom peut donc être envisagé. Il pourrait conduire à des prises de participation dans l'exploitation d'un nouveau gisement, voire à des participations croisées en capital d'opérateurs des deux zones : Europe et Russie. Le 9^e rapport de 2008 du dialogue UE-Russie souligne que l'échange d'actifs est considéré comme un mécanisme important d'investissement mutuel dans les secteurs de l'énergie en Russie et dans l'UE.

E.ON et Gazprom ont ouvert la voie, avec la présence croisée d'administrateurs à leurs conseils d'administration. Des tractations dans ce sens se développent avec des opérateurs européens, par exemple ENI. Ces coopérations pourraient déboucher sur des accords d'investissements croisés d'origine européenne dans la mise en valeur des gisements russes ou dans l'exploitation et la construction de gazoducs. Ainsi en

est-il de l'exploitation du gisement de Stokman qui associe Gazprom, Statoil et Total et qui s'appuie sur l'expérience technologique de ces deux dernières entreprises dans l'exploitation du gisement de Snø Hvit (Blanche Neige), situé en mer de Barents, au nord de la Norvège.

Cette approche ne doit pas être assimilée à une politique d'entente ni être considérée comme contraire aux règles de concurrence de l'Union européenne. Elle concerne en l'espèce des coopérations entre opérateurs européens et extra-européens situés hors de la juridiction communautaire. S'il faut renoncer, au nom du réalisme et du respect de la souveraineté nationale, à imposer à la Russie les règles en usage au sein de l'Union européenne, ne faut-il pas tracer d'autres perspectives tenant compte du point de vue russe, c'est-à-dire un contrôle souverain des ressources du sous-sol et des infrastructures lourdes ?

Les compagnies gazières et pétro gazières européennes sont suffisamment puissantes et riches d'expertises et de technologies pour dialoguer avec les pays fournisseurs. Mais dans le rapport de force inhérent à toute négociation commerciale et industrielle, elles bénéficieront utilement de l'appui d'un pouvoir européen fort en matière gazière. Tout comme Gazprom bénéficie à l'évidence de l'appui de la Fédération de Russie.

Recommandation n° 5

Lancer une réflexion sur la mise en place et la coordination de stocks européens autour d'un programme pluriannuel allongeant progressivement la durée des stocks nationaux

Le stockage de gaz constitue la réponse immédiate intuitive pour se prémunir contre l'interruption des approvisionnements. Pour la conduite de leurs opérations, les entreprises gazières gèrent des stocks-outils, pour faire face aux déséquilibres instantanés entre l'offre et la demande : fluctuations saisonnières, aléas climatiques, conjoncture économique des industries consommatrices. Ainsi, en France, jusqu'à 40 % du gaz provient des sites de stockage les jours de pointe : cette part est même montée à 53 % lors de la grave crise ukrainienne de janvier 2009.

Les stockages peuvent viser à faire face à des ruptures d'approvisionnement d'une ampleur supérieure à celle qu'engendre la nature fluctuante de l'activité économique : conflits armés, embargos, sanctions. Sans constituer une assurance tous risques, ils constituent dans ce cas un rapport de force à l'avantage des consommateurs. Or c'est bien d'un instrument de dissuasion dont l'Europe a besoin pour équilibrer sa dépendance gazière.

De tels stocks peuvent être imposés par la législation, précisément parce qu'ils s'écartent dans certains cas du comportement naturel des acteurs économiques, auxquels ils imposent un surcoût. Ils peuvent également s'appuyer sur les stockages commerciaux mis en œuvre par ces acteurs (voire sur ceux de certains pays proches des frontières de l'Union européenne à 27). Les Pays-Bas projettent ainsi, avec l'appui de Gazprom et en coopération avec d'autres compagnies internationales, de construire un réservoir de gaz d'une capacité totale de 17 Gm³, dont la mise en exploitation pourrait intervenir en 2013.

Pour assurer la sécurité de ses approvisionnements pétroliers, la France a imposé un stock stratégique de 90 jours par une loi de 1925. D'autres pays ont fait de même, y compris les plus attachés au libéralisme comme les États-Unis avec la Strategic Petroleum Reserve. À la suite de l'embargo pétrolier de 1973, consécutif à la guerre du Kippour, les pays de l'OCDE, sous l'impulsion des États-Unis, créent l'Agence internationale de l'énergie (AIE) conçue comme un instrument de coordination des pays consommateurs de pétrole face à l'OPEP. Dans ce cadre, les États membres instituent une obligation commune de stockage de 90 jours, incorporée dans les règlements communautaires.

Mettre en œuvre des mesures équivalentes pour le gaz n'est cependant pas aussi simple :

- les stocks de gaz sont plus coûteux que ceux de pétrole (au moins cinq fois) et de gestion complexe ;
- à pouvoir énergétique équivalent, le gaz occupe un volume très supérieur au pétrole, produit liquide ;
- le stockage souterrain, à basse pression, exige une formation géologique appropriée, située à proximité de gazoducs de forte capacité dont ne disposent pas tous les États membres ;
- le stockage à haute pression sous forme liquide est encore plus coûteux.

En premier lieu, il conviendrait de prévoir, d'une part, des moyens d'urgence à hauteur de 10 % de la consommation de pointe et, d'autre part, la vérification par le régulateur de l'applicabilité réelle des clauses d'effacement souscrites par certains consommateurs. Il pourrait être proposé de préciser et de rendre contraignantes ces dispositions sous la responsabilité des États membres¹.

Une autre piste consisterait à rendre obligatoires, et pas seulement possibles ou indicatifs, des objectifs minimaux de stockage, par exemple à hauteur de 5 % de la consommation de pointe, ce qui irait au-delà des orientations proposées par la Commission dans sa deuxième revue stratégique de novembre : une réflexion pourrait être lancée en ce sens au niveau européen pour déterminer les accroissements possibles des capacités de stockage de gaz naturel ainsi que les moyens d'inciter les opérateurs à les réaliser et les conditions d'utilisation.

En outre, au-delà de la responsabilité des importateurs de gaz et des gouvernements nationaux, il conviendrait d'imposer une solidarité effective au sein du marché. À cette fin, les infrastructures d'interconnexion gazières transeuropéennes doivent être développées alors qu'elles sont insuffisantes en raison de la polarisation historique des réseaux de gazoducs autour des espaces géographiques nationaux. La décision prise par le Conseil des ministres européens du 7 juillet 2009, de financer, dans le cadre d'un plan de relance économique, 18 projets d'infrastructures de gaz pour une valeur de 1,44 milliard d'euros va dans ce sens.

(1) Directive du 26 avril 2004 : « Les États membres peuvent aussi, en tenant dûment compte des caractéristiques géologiques de leur territoire et des possibilités économiques et techniques, prendre les mesures nécessaires pour que les installations de stockage de gaz situées sur leur territoire contribuent de manière appropriée à atteindre les normes de sécurité de l'approvisionnement ».

Rappelons qu'en France, tout fournisseur doit détenir, à la date du 31 octobre de chaque année, directement ou indirectement par l'intermédiaire d'un mandataire, des stocks de gaz naturel suffisants, compte tenu de ses autres instruments de modulation, pour remplir pendant la période comprise entre le 1^{er} novembre et le 31 mars ses obligations contractuelles d'alimentation directe ou indirecte de clients mentionnés au troisième alinéa de l'article 30-1. Il déclare au ministre chargé de l'Énergie les conditions dans lesquelles il respecte cette obligation. La capacité théorique¹ de stockage de la France est d'environ 11,5 Gm³, ce qui représente deux à trois mois de la consommation française annuelle (environ 45 Gm³ en 2008).

N'oublions pas également l'existence d'importantes capacités de stockage en Ukraine, qui sont contrôlées pour la plus grande partie par Naftogaz et pour un tiers d'entre elles depuis le deuxième semestre 2007 par Gazprom.

Recommandation n° 6

Établir des normes minimales destinées à sécuriser les approvisionnements pour les autorisations de fourniture

Une stratégie qui ne s'appuie pas sur des instruments d'action se réduit à des paroles. C'est mieux que de ne rien dire ou de tenir des langages contradictoires, mais ce n'est plus suffisant. Parler d'une seule voix, développer le dialogue avec les États fournisseurs, se prémunir contre l'interruption des approvisionnements, investir dans les infrastructures, négocier avec les fournisseurs, requiert des pouvoirs et des instruments réglementaires nouveaux pour l'Union européenne.

Aujourd'hui, l'UE dispose d'une légitimité solidement établie et d'instruments d'action puissants pour la concurrence et le marché intérieur. La protection de l'environnement et le développement durable occupent une place croissante. Font défaut en revanche les instruments appropriés pour la sécurité énergétique, et surtout leur valeur minimale applicable à tous, ne serait-ce que pour équilibrer les conséquences défavorables pour la sécurité énergétique des autres politiques européennes.

Il ne s'agit pas, en instituant une compétence communautaire sur la sécurité énergétique, de nier l'intérêt des autres formes de la politique énergétique : l'objectif est de rééquilibrer les priorités entre les différents instruments et les modalités rigoureuses d'application, et d'assurer toute sa place à la politique de sécurité énergétique dans les arbitrages européens.

Avec la loi de 1928, la France a démontré l'efficacité d'une politique ambitieuse de sécurité dans les approvisionnements pétroliers. Dépourvue de gisements sur son territoire métropolitain, sensible aux risques stratégiques de la dépendance extérieure², l'État met alors en place un régime soumettant les importations de pétrole à autorisation.

(1) Il est impossible de vider complètement un stockage de gaz.

(2) L'interruption des livraisons de carburants par la Standard Oil en pleine bataille de la Somme suscita un mémorable discours de Clemenceau et l'instauration d'un stock stratégique, consolidé par une loi de 1925.

Encadrées par l'administration de tutelle, les entreprises pétrolières françaises comme multinationales sont incitées à construire des raffineries et des infrastructures logistiques sur le territoire national et à orienter leurs sources d'approvisionnement en fonction de la stratégie de sécurité, en particulier pour développer les gisements situés en dehors du territoire métropolitain. Notre pays, malgré son handicap géologique, peut ainsi se doter de puissantes entreprises nationales, publiques ou privées, qui ont su prendre toute leur place dans le groupe des majors mondiales. La loi de 1928 et son arsenal réglementaire seront abrogés ultérieurement, et sans réticences dans le cadre du Marché européen, la France disposant désormais des instruments de son autonomie pétrolière.

La situation gazière contemporaine présente à bien des égards des similitudes : forte expansion de la consommation européenne, dépendance extérieure, nécessité d'un instrument d'action pour rendre crédible le dialogue avec les fournisseurs extérieurs.

Conséquence de la dérégulation du secteur de l'énergie en Europe, les opérateurs gaziers sont désormais entièrement maîtres de leur stratégie d'approvisionnement et débarrassés de toute tutelle stratégique. Ainsi Gaz de France, hier établissement public, instrument de politique française de sécurité, est-il désormais partiellement privatisé et intégré au sein d'un grand groupe énergétique plurinational. Il sera dès lors moins sensible aux objectifs nationaux.

Certes, les opérateurs fournissent à leur État des informations qui conditionnent les autorisations. Mais les exigences de sécurité d'approvisionnement des différents États de l'UE ne sont pas de même niveau. La Commission surveille, sur la base des rapports qui lui sont fournis par les États membres, le fonctionnement du marché.

Les stratégies des opérateurs intègrent bien sûr des objectifs de sécurité propres aux entreprises. Mais les entreprises importatrices sont aussi liées aux objectifs stratégiques de leurs fournisseurs et ne prennent pas nécessairement en compte au niveau requis les objectifs stratégiques de sécurité des pays consommateurs qu'elles approvisionnent et ceux de l'Europe.

À la différence du secteur électrique, et conformément à la réglementation européenne, la loi impose aux entreprises européennes de fourniture désireuses d'exercer leur activité en France d'être titulaires d'une autorisation délivrée par l'État au vu de leurs capacités techniques, économiques et financières. Cette autorisation vise notamment à imposer des obligations de service public spécifiques en fonction de la nature des clients fournis et de l'activité assurée. De même, la loi soumet désormais à ce même régime d'autorisation l'activité de transport, mettant ainsi un terme au régime des concessions de transport.

Afin d'améliorer la sécurité énergétique de l'Union européenne, il pourrait être recommandé que ces autorisations de fourniture, qui existent dans l'ensemble des pays de l'Union européenne, soient accordées par les États nationaux sur des bases harmonisées en fonction des engagements pris par les opérateurs gaziers en matière d'investissements de sécurité¹ : infrastructures de transport et de stockage, installation de GNL, participation à la construction de gazoducs transeuropéens et à l'étranger.

(1) Cette proposition de définir des normes uniques applicables à l'ensemble des États membres serait à harmoniser avec le principe de subsidiarité.

Le consensus des États membres ne sera pas forcément aisé à obtenir face à l'influence du libéralisme économique. Néanmoins, la crise géorgienne nous a récemment rappelé toute l'importance de la sécurité énergétique, qui constitue un objectif de l'Union tout aussi légitime que la concurrence et l'environnement.

Il faut pour cela une volonté politique affirmée tirant parti de la nécessité, éclairée par les événements récents, de renforcer la sécurité gazière de l'Union européenne.



ANNEXES



Annexe 1

Lettre du président du groupe de travail au directeur général du Centre d'analyse stratégique

Paris, le 15 septembre 2009

M. René Sève
Directeur général
Centre d'analyse stratégique
18 rue de Martignac, 75007 Paris

Monsieur le directeur général,

J'ai l'honneur de vous transmettre par la présente le rapport *La sécurité gazière de l'Europe. De la dépendance à l'interdépendance*.

Vous m'avez confié en 2008 la mission de présider le groupe de Prospective gazière auprès du Centre d'analyse stratégique réunissant l'ensemble des administrations concernées. Dans ses séances de travail, notre groupe a procédé à de nombreuses études, auditions d'experts, analyses de documents sur ce sujet. Le projet final a été soumis aux membres pour avis et commentaires. Une réunion de relecture a été tenue sous votre présidence le 8 juillet dernier.

Depuis le début de nos travaux, plusieurs événements sont intervenus. Un nouveau contexte économique, financier et stratégique international s'est mis en place ayant des incidences sur la sécurité des approvisionnements gaziers de l'Europe : la crise financière et les fluctuations de grande ampleur du prix des hydrocarbures ; le conflit russo-géorgien d'août 2008 ; les tensions russo-ukrainiennes ayant entraîné une coupure des livraisons affectant plusieurs pays de l'Europe de l'Est en janvier 2009 ; la condamnation par la Commission européenne de deux entreprises gazières pour entente illicite dans un consortium d'exploitation d'un gazoduc en juillet 2009 ; le retrait de la Russie de la Charte de l'Énergie en août 2009 ; l'entrée d'ENI et peut-être d'EDF (en septembre 2009) dans le projet de gazoduc South Stream qui affaiblit encore le projet européen Nabucco, etc.

Ces circonstances rendent désormais nécessaire une approche nouvelle. L'agenda communautaire a maintenant pleinement intégré la question gazière. Le terrain est mûr pour accueillir favorablement une initiative de la France.

Je vous transmets ci-joint notre rapport accompagné de propositions pour le projet de centrale d'achat de gaz dont l'idée a été récemment avancée par le Président de la République. Ces analyses ont été conçues à partir des travaux menés mais n'engagent que le président du groupe.

En vous remerciant de votre confiance et en espérant que ce rapport sera utile à la réflexion des autorités compétentes, je vous prie d'agréer, Monsieur le directeur général, l'expression de ma haute considération.

Christian Stoffaès

Annexe 2

Compléments au rapport transmis au directeur général du Centre d'analyse stratégique

Christian Stoffaës¹

décembre 2009

Dans son discours prononcé à Nîmes le 5 mai 2009, le Président de la République s'est prononcé en faveur de « l'idée d'une centrale d'achat du gaz, pour que l'Europe ait une vraie force de négociation face à ses fournisseurs ». L'enjeu est d'améliorer la sécurité des approvisionnements stratégiques de l'Union européenne en limitant sa dépendance gazière. En effet, alors que le droit communautaire n'admet qu'exceptionnellement les accords entre les groupes gaziers européens, en raison de la prohibition des ententes, les fournisseurs, à l'instar de Gazprom ou de Sonatrach, sont organisés sous forme de monopoles d'exportation, bénéficiant d'un soutien de la part de leur État. Comment compenser cette dissymétrie, née principalement du droit communautaire. Quelle forme institutionnelle licite le projet de centrale d'achat² du gaz en Europe pourrait-il prendre ?

1. Lignes directrices

1.1. Accorder une sécurité juridique aux groupements et projets conjoints en édictant un règlement d'exemption pour le secteur des importateurs de gaz

Le traité du Marché commun réprime les ententes qui nuisent à la concurrence. Les régimes d'exemption³ garantissent la licéité aux groupements respectant certaines conditions posées par le règlement d'exemption et ménageant le plus possible la concurrence (par exemple accès de tiers, mise aux enchères de capacités et de *gas release*).

Les régimes d'exemption se sont imposés dès les origines du traité du Marché commun, parce qu'ils organisent des régulations tempérant la brutalité du droit de la concurrence (ainsi des règlements sur les transferts de technologie, sur la distribution automobile, etc.). Ils offrent aux entreprises une sécurité juridique, dès lors que les

(1) Durant le deuxième semestre 2009, le président du groupe de travail, Christian Stoffaës, a effectué une étude de faisabilité d'une centrale d'achat du gaz en Europe, qui constitue l'objet de cette annexe. *Ce document n'engage pas les membres du groupe de travail mais fournit un éclairage complémentaire, sous la responsabilité de l'auteur.* Le lecteur pourra également se reporter aux travaux du CERA (Cambridge Energy Research Associates), qui, sur commande de la Commission européenne, réfléchit au fonctionnement d'une centrale d'achat du gaz provenant de la région de la mer Caspienne.

(2) À ne pas assimiler avec les « centrales d'achat » du droit de la distribution.

(3) Cf. *infra*, section 4.2, procédure d'exemption introduite par l'article 81-3 TCE.

entreprises en respectent les conditions, par exemple le droit d'une négociation groupée mais compensé par des obligations spécifiques de transparence.

Les entreprises gazières se défient naturellement de l'interférence des autorités communautaires dans la négociation et la gestion de leurs contrats d'approvisionnement, qui comportent d'importants enjeux financiers. Elles craignent aussi qu'un régime d'exemption ne les garantisse pas suffisamment contre d'éventuelles sanctions qui leur seraient appliquées *a posteriori* par les autorités de concurrence. La récente condamnation à de lourdes amendes, qui a frappé un consortium gazier mis en place il y a plus de trente ans, n'est pas de nature à les rassurer, quelle que soit l'insistance de certaines autorités à les exhorter à se regrouper pour mieux négocier avec leurs fournisseurs. Un équilibre est donc à chercher, avec pour objectif de créer un climat de confiance mutuelle au sein de l'Europe.

S'agissant d'équilibrer l'objectif d'intérêt stratégique de l'Union avec les objectifs de concurrence sur le marché intérieur européen, la mission de surveiller que les ententes entre importateurs ne sont pas incompatibles avec une concurrence « libre et non faussée » devra relever d'autorités nationales *ad hoc* à compétences stratégiques et non d'une autorité communautaire ni des autorités qui affirment la prévalence du droit de la concurrence.

La sécurité énergétique étant liée aux relations internationales, la sécurité juridique des coopérations ou des groupements d'investissement et d'achat, de même que les stratégies industrielles construites à l'échelle de l'Europe pour la compétition mondiale, doivent être érigées en priorité plus haute que celle du marché intérieur. Avec pour conséquence que sur une question comme la sécurité gazière européenne, le référent communautaire devient la politique étrangère et de sécurité sans que cela n'efface le respect des conditions générales du marché intérieur (sauf conditions particulières des régimes d'exemption clairement établies).

Les autorités stratégiques nationales seront appelées à se rencontrer régulièrement pour constituer un dispositif de surveillance multilatérale dans le but de faire l'apprentissage de méthodes de travail et de bâtir une confiance mutuelle, selon une approche analogue à celle qui a conduit à la mise en place de la monnaie commune, l'euro, par la coopération entre les banques centrales.

Un premier cas d'application de centrale d'achat pourra être d'inciter les grands importateurs européens à intégrer le consortium Nabucco qui se trouve en difficulté au moment où le projet concurrent South Stream poussé par Gazprom recueille l'adhésion de grands gaziers européens, y compris EDF. Pour assurer la viabilité commerciale et financière de ce projet de gazoduc alternatif contournant par le sud le monopole des infrastructures contrôlées par Gazprom, avec une perspective sur l'acheminement vers l'Europe des ressources de la mer Caspienne et d'Asie centrale, il serait utile d'y renforcer les membres actuels, importateurs gaziers d'Europe centrale de taille modeste, face à l'enjeu des investissements lourds et risqués que constitue un tel projet.

Une première étape consistera à associer les autorités de surveillance aux conditions de la négociation groupée, avec l'objectif de s'inscrire dans le cadre familial des autorités de concurrence, en renvoyant à des mécanismes connus en droit de la

régulation : transparence, absence de conflit d'intérêt, présence d'un régulateur dans le processus de négociation lui-même, etc.

1.2. Une seconde étape : vers une agence d'approvisionnement ?

Dans un second temps, et à mesure de l'apprentissage de la négociation groupée sous surveillance multilatérale des États membres et de l'établissement d'une confiance mutuelle entre les acteurs industriels et les autorités stratégiques, la proposition d'un projet plus intégrateur pourra être mise en débat, qui pourrait prendre la forme d'une agence d'approvisionnement en gaz d'inspiration analogue à l'agence d'approvisionnement d'Euratom ; ou encore un régime de monopole délégué d'importation, analogue à ce qu'a été la loi pétrolière française de 1928, qui a permis d'édifier une industrie pétrolière nationale puissante et compétitive à partir d'une situation d'origine d'extrême dépendance en ressources d'énergie autour d'une autorité stratégique nationale, l'ancienne Direction des carburants du ministère de l'Industrie. Actuellement, une telle formule est probablement trop en rupture pour être acceptable par nos partenaires, par rapport d'une part aux principes européens de libre-échange et de concurrence et, d'autre part, de respect de la souveraineté nationale dans les secteurs touchant à la sécurité stratégique. C'est par une démarche progressive de ce type que, dans le domaine de la coopération monétaire, le SME, la parité franc-mark et le système européen des banques centrales ont débouché sur la monnaie unique et la BCE, au terme d'un processus patient de travail commun.

2. Argumentaire

2.1. Le contexte général est favorable à une telle initiative

- La dépendance gazière de l'Europe et de la France n'est pas nouvelle. Cependant elle n'a fait que s'accroître au cours des dernières années, et plus particulièrement ces derniers mois. Les importations gazières augmentent avec la croissance de la demande du marché intérieur et le déclin des ressources domestiques. Les fournisseurs érigent leur monopole exportateur en arme économique et géopolitique, cherchent à s'intégrer vers l'aval et la distribution, tiennent les importateurs dans la division et la dépendance, et négocient en vue de constituer un cartel de producteurs.
- Face à ces manœuvres, l'Europe est gravement divisée, soumise aux influences des lobbies. La dépendance s'installe dans les esprits : chantages implicites, prise de l'Europe en otage de conflits régionaux, inquiétude des opinions publiques, divisions internes à l'UE, relais puissants dans le monde économique et politique européen, etc.
- L'Europe apparaît incohérente aux yeux de l'opinion quand elle appelle ses compagnies gazières à négocier en position de force, par exemple pour développer le gazoduc Nabucco ou le consortium transcaspien, tout en condamnant juridiquement pour entente illicite à une forte amende (un demi milliard d'euros chacun) le consortium GDF/E.ON du gazoduc Megal, pour un projet qui remonte à 1975.

- En même temps, l'Europe a inscrit pleinement la question gazière dans son agenda, où elle occupe une priorité grandissante. En attestent les conclusions de la Deuxième Revue stratégique de l'énergie de novembre 2008 ; l'engagement de la révision de la directive Sécurité d'approvisionnement de 2004 et la proposition de règlement du 16 juillet 2009 pour la sécurité gazière ; et enfin le Règlement de notification des projets d'infrastructures stratégiques. Depuis trois ans, la Commission a engagé une démarche pour renforcer les coopérations entre les autorités politiques européennes et nationales¹, les régulateurs et les gestionnaires de réseau, avec la mise en place du groupe de coordination pour le gaz en 2006 et de l'Agence de coopération des régulateurs (ACER) en 2009, la proposition de règlement du 16 juillet 2009 organisant la solidarité et les devoirs pour prévenir et surmonter les crises d'approvisionnement.
- Le traité modificatif de Lisbonne, dit traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, a modifié, sur initiative française, la hiérarchie des principes de la construction européenne, tels qu'ils sont définis dans l'article 3. La concurrence libre et non faussée n'est plus désormais une fin en soi mais un moyen de réalisation des objectifs à atteindre, qu'il faut comparer à d'autres – en l'espèce la sécurité stratégique d'approvisionnements essentiels.
- Les excès d'une approche trop exclusive de la dérégulation et de l'abstention d'intervention économique de l'État sont aujourd'hui dénoncés par la crise financière. La dépendance stratégique peut constituer un cas d'école de cette nouvelle approche pragmatique. Les solutions suggérées pour pallier les risques systémiques financiers sont reproductibles en matière gazière, car la question de l'approvisionnement est analogue à celle de la liquidité des marchés financiers. Cette analogie est d'un grand poids persuasif pour faire place à des systèmes « a-concurrentiels ».

2.2. Le contexte d'actualité : une série d'événements récents de haute visibilité contribuent à dramatiser une situation latente

- En août 2009, la Russie a notifié par voie diplomatique son retrait officiel du traité de la Charte de l'énergie, à l'égard duquel elle exprimait depuis longtemps ses réticences. L'argument souvent mis en avant, selon lequel toute mesure de renforcement de la position de négociation européenne donnerait un prétexte à la Russie pour ne pas ratifier, n'a donc plus lieu d'être. L'Europe a échoué à imposer à la Russie ses principes de liberté économique qu'elle avait pensé pu faire appliquer par la Charte il y a quinze ans, après la fin de l'économie planifiée. La position du partenaire étant ainsi clarifiée, l'Europe est désormais légitime à se doter d'un instrument stratégique, plutôt que de chercher à imposer à ses partenaires commerciaux les principes de libre transit, de libre investissement et de concurrence.
- En juillet 2009, la condamnation Megal invite à clarifier la hiérarchie des principes de la construction européenne. En 1975, Ruhrgas AG (aujourd'hui E.ON Ruhrgas) et GDF (aujourd'hui GDF-Suez) avaient décidé de se tourner vers les gisements de l'Union soviétique. Ils avaient alors construit un gazoduc approvisionné par Gazprom à travers l'Allemagne pour importer du gaz naturel russe en Allemagne et

en France. Les deux sociétés s'étaient mises d'accord pour ne pas vendre le gaz acheminé sur le marché national de leur partenaire. La Commission souligne dans sa décision que cet accord, maintenu jusqu'à fin 2005, « a permis à E.ON et à GDF de conserver des positions solides sur les marchés allemand et français du gaz au moment de leur libéralisation » en 2000. La condamnation constitue un cas illustratif pour l'application de l'initiative du Président français sur le traité modificatif : la concurrence n'est plus une finalité en soi de la construction européenne mais doit être évaluée et proportionnée au regard d'autres objectifs, ici la sécurité stratégique.

- Les perspectives de réalisation du projet d'acheminement du gaz de la Caspienne et d'Asie centrale par la voie Sud (concurrence des projets de gazoducs Nabucco et South Stream ; accès aux ressources de la Caspienne et du Turkménistan) ont continué de s'enliser, alors que l'Europe s'affaiblit en s'obstinant à le promouvoir sans se donner les moyens de son discours. Après avoir recruté l'ancien Chancelier allemand pour présider le consortium Nord Stream, la Russie et Gazprom ont approché un ancien président du Conseil italien pour South Stream. Très récemment, une grande entreprise énergétique française a été incitée à se joindre au consortium. Pendant ce temps, le consortium Nabucco recrutait l'ancien ministre allemand des Affaires étrangères Joska Fisher, ancien allié du Chancelier Schröder.
- En janvier 2009, les dissensions entre la Russie et l'Ukraine, par où transite une large part des approvisionnements, ont conduit pour la première fois à une interruption des livraisons pour des motifs de frictions commerciales et/ou politiques. Même si la Russie a fait récemment des concessions à l'Ukraine, ces dissensions demeurent et s'aggravent, pouvant déboucher sur de nouvelles crises. Le conflit russo-géorgien constitue une autre menace potentielle sur la sécurité des approvisionnements.

3. Acceptabilité et consensus

En rupture par rapport aux approches traditionnelles de la construction européenne, et comportant de lourds enjeux économiques et stratégiques, le projet de centrale d'achat de gaz doit s'attacher à recueillir des soutiens multiples.

3.1. Construire le projet avec les partenaires

Proposition 1 : Être à l'écoute d'une opinion publique française et européenne désormais très sensibilisée.

L'Europe manifeste le besoin de leadership face à des stratégies imprécises. La situation de dépendance gazière est un trait majeur de faiblesse de l'Europe. Elle correspond exactement au cas décrit par le Président de la République pendant la Présidence française de l'UE : l'Europe qui protège et qui rassure plutôt que l'Europe qui inquiète ; les services communautaires qui mesurent les réalités pressantes ; l'Europe de la volonté politique et des projets concrets qui parle aux citoyens ; un droit qui traduit les principes d'organisations protectrices et pérennes ; et non l'Europe « bureaucratique et incompréhensible » telle qu'elle est malheureusement trop souvent perçue.

Proposition 2 : Convaincre l'Allemagne, partenaire incontournable des initiatives européennes, qui a jusqu'à présent cherché à garantir sa sécurité en entretenant un dialogue privilégié avec la Russie, et dont la politique intérieure est très divisée par les questions énergétiques.

Les élections législatives de septembre 2009 ont relâché les contraintes de la grande coalition, le SPD se montrant particulièrement défavorable à toute mesure qui aurait pu heurter la Russie. E.ON, qui cherche à ménager sa relation avec Gazprom, pourra accueillir favorablement un règlement d'exemption garantissant son autonomie d'action et éloignant l'interventionnisme de la Commission, après le revers de la condamnation Megal.

Il est légitime d'interroger les Allemands sur ce qu'il convient de faire pour réagir à la notification russe de retrait de la Charte de l'énergie.

Proposition 3 : Construire l'interdépendance avec la Russie, qui est autant dépendante de l'Europe pour ses devises et ses technologies que l'Europe l'est à l'égard du gaz russe.

Il convient de rassurer les Russes sur les intentions coopératives du projet de centrale d'achat en s'inscrivant en réponse au nouveau partenariat qu'ils ont eux-mêmes proposé. La Russie a besoin de stabilité dans les relations commerciales et a tout à redouter du climat de défiance entretenu par les agitations anti-russes prenant le gaz en otage. Un nouveau partenariat d'indépendance dans l'interdépendance pourra être proposé dans le cadre d'un rééquilibrage du rapport de négociations : le retrait du processus de la Charte, sur initiative russe, en donne l'occasion, comme la proposition russe de négocier pour un nouveau cadre de coopération énergétique internationale auquel l'UE se montrait jusqu'à présent réticente, pour ne pas affaiblir la Charte.

L'utilisation de l'euro, se substituant au dollar comme monnaie de libellé des contrats gaziers, pourra être proposée à la Russie.

Proposition 4 : Rassurer les États-Unis (et leurs alliés d'Europe centrale et orientale) qui craignent une Europe finlandisée par Gazprom.

Sous l'administration Reagan, les États-Unis avaient cherché à dissuader les Européens de s'approvisionner par le gazoduc d'Urengoï. La situation actuelle est infiniment plus grave : ce sont les entreprises pétrolières et la diplomatie américaine qui sont à l'initiative des projets d'oléoduc BTC, de gazoduc Nabucco, de développement des gisements d'Azerbaïdjan et du Turkménistan, etc.

La nouvelle diplomatie américaine définit une politique certes toujours défiante à l'égard du renouveau de la puissance russe, mais bien moins que ne l'a été celle des néo-conservateurs, qui ont encouragé les révolutions anti-russes en Géorgie et en Ukraine. Les anciens États du Bloc de l'Est doivent désormais rechercher leur sécurité en se rapprochant de l'axe central de l'UE.

Alors qu'aux États-Unis la sécurité des approvisionnements en hydrocarbures constitue un puissant thème bi-partisan, pour une situation bien moins critique que celle de l'Europe, l'administration Obama ne pourra que se convaincre de la pertinence d'un nouveau partenariat euro-russe réduisant la dépendance européenne.

Là aussi, le projet de centrale d'achat constitue un cas d'école pour une nouvelle approche.

Proposition 5 : Négocier avec les autres pays fournisseurs.

Les partenaires de l'Union pour la Méditerranée n'ont pas souhaité pour l'instant intégrer le gaz dans le projet UPM. La construction d'une compétence stratégique de l'Europe dans ce domaine pourra demain permettre d'évoquer ces questions. Des négociations impliquant les diplomaties nationales et les importateurs de gaz en vue de la constitution de groupements pourront se développer avec le Nigeria (projet de gazoduc transsaharien), avec l'Irak, le Qatar, voire l'Iran lorsque les conditions seront réunies.

Proposition 6 : Coopérer et créer la confiance avec les entreprises gazières.

Ce sont les industriels, et non les gouvernements, qui négocient et concluent les contrats d'approvisionnement, planifient, construisent et exploitent les infrastructures. Les importateurs sont naturellement très dépendants de leurs fournisseurs mais ils ne pourront que bénéficier, pour équilibrer leurs positions de négociation, de l'existence de contre-pouvoirs européens.

Les entreprises gazières sont très naturellement défiantes à l'égard de toute interférence des pouvoirs publics dans leurs négociations commerciales, dont les enjeux économiques sont lourds et les équilibres délicats. La formule proposée du règlement d'exemption préserve leur autonomie de décision et les protège, sous conditions, du risque d'amendes et de sanctions.

Les groupements relèveront de l'initiative des entreprises et concerneront des projets nouveaux (gazoducs d'approvisionnement, infrastructures d'interconnexion ou de stockage, etc.) voire des négociations d'achats groupés. Mais les gouvernements, disposant désormais d'un instrument d'intervention via les dispositions accordées à la centrale d'achat, pourront les y encourager.

Proposition 7 : Inscrire pleinement la proposition de centrale d'achat dans la démarche communautaire.

Pour l'Union européenne, la sécurité gazière constitue désormais une priorité stratégique et est inscrite dans le calendrier des travaux de la Commission et des présidences successives de l'Union. L'installation d'une nouvelle Commission et d'un nouveau Parlement permet de poser la question dans des termes nouveaux :

- elle clarifierait les droits des compagnies gazières en regard des exigences de plus en plus nombreuses exprimées par la Commission ;
- elle définirait le volet manquant de la coopération entre les compagnies et les différentes autorités ;
- elle préparerait un cadre de coopération énergétique avec les pays tiers, en particulier en réponse à la proposition de la Russie consécutive à son retrait de la Charte.

Il s'agirait d'inscrire la proposition dans l'agenda de la Présidence communautaire, où figure déjà au premier rang la question de la sécurité gazière : révision de la directive Sécurité, situations d'urgence. On tirera parti de la discussion en cours sur la proposition de règlement du 16 juillet 2009 : il est envisageable de faire front commun avec l'Allemagne qui vient de notifier une position de désapprobation sur le texte actuel.

4. Analyse en droit et politique communautaire

4.1. L'intérêt stratégique de l'UE face à une dépendance gazière qui menace sa sécurité

Le contexte international de l'énergie change avec la raréfaction des ressources fossiles facilement accessibles et la fermeture accentuée de l'amont pétrolier et gazier aux compagnies internationales. Les fournisseurs érigent leur monopole exportateur en arme économique et géopolitique. Ils cherchent à s'intégrer vers l'aval et la distribution, tiennent les importateurs dans la division et la dépendance, et négocient en vue de constituer un cartel de producteurs. Progressivement, les pays producteurs accroissent leur pouvoir de marché face aux pays consommateurs et contrôlent les prix. La dépendance énergétique de l'Europe se fait de plus en plus pressante : elle divise l'Europe, inquiète les opinions publiques, menace la compétitivité.

La ligne stratégique consiste donc à mettre en place des actions pour maintenir l'équilibre des forces entre producteurs et consommateurs, avec pour objectif l'instauration d'un marché efficace et fluide, garantissant le meilleur prix.

C'est le rôle des États et des autorités stratégiques de l'UE que de veiller aux équilibres internationaux et à ceux des marchés, et de façon connexe à la création des cadres institutionnels qui permettent la réussite des entreprises. Pour encourager les entreprises gazières à agir ensemble, à faire l'apprentissage de la négociation commerciale groupée avec les pays fournisseurs, à entreprendre et à exploiter conjointement des projets d'investissements d'infrastructures, il faut en premier lieu leur donner un cadre de stabilité juridique.

4.2. Inscrire le projet dans les principes du droit européen et des évolutions institutionnelles

Le projet d'une centrale d'achat de gaz doit utiliser toutes les dispositions du traité de l'UE applicable au caractère stratégique des importations de gaz. Elle doit être conforme avec la politique communautaire de la concurrence, pilier essentiel de la construction européenne. Elle doit enfin être cohérente avec les dernières inflexions de la politique énergétique de l'UE qui s'attache à développer la solidarité et la coopération dans le but de gérer les risques de la sécurité gazière.

L'entrée en vigueur du traité de Lisbonne, à la date du 1^{er} décembre 2009, donne l'opportunité d'une approche nouvelle. Le Traité, qui porte « sur le fonctionnement de l'Union européenne » définit la catégorie des compétences partagées, à savoir les domaines où les États membres ne peuvent agir qu'à travers l'UE, lorsque celle-ci a acquis les compétences. L'énergie et les grands réseaux européens sont désormais inscrits dans cette catégorie.

Dans cette architecture institutionnelle, le schéma à concevoir pour la centrale d'achat du gaz viendra clarifier le rôle et la marge de manœuvre des entreprises. L'UE attend leur participation et leur coopération à la sécurité d'approvisionnement, réclamant de leur part plus de transparence et de solidarité. Le schéma institutionnel à concevoir doit donc répondre à cette attente, en cherchant à garantir aux entreprises la sécurité et la stabilité juridiques nécessaires à la conduite de négociations et à la réalisation de projets d'investissements communs, éléments clés de l'approvisionnement en gaz de l'Europe.

La centrale d'achat n'est pas seulement à considérer comme une exception au droit de la concurrence mais comme manifestation d'un droit de la régulation, intégrant le long terme et la gestion des risques. En ce sens, l'analogie avec le secteur financier est un argument puissant. La sécurité juridique, essentielle pour les investisseurs, est devenue un principe juridique premier, qui a favorisé les structures établies, comme les centrales d'achat, dès lors que le droit impose par ailleurs une surveillance publique et de la transparence.

4.3. Cadre du droit communautaire

À l'origine, les exigences communautaires attachées à la constitution du Marché commun ont conduit à mettre en place des outils de lutte efficaces contre tous types d'entente. L'article 81-1 TCE (article 85 du traité de Rome) interdit ainsi « tous accords entre entreprises, décisions d'associations d'entreprises, et toutes pratiques concertées qui ont pour effet d'empêcher, de restreindre ou de fausser le jeu de la concurrence à l'intérieur du marché européen », et notamment de fixer les prix d'achat ou de vente, de limiter ou contrôler la production, ou de répartir les marchés ou les sources d'approvisionnement. Par le biais des sanctions des abus de positions dominantes, depuis le début des années 1990, la Commission européenne s'est par ailleurs attaquée aux monopoles de réseaux assurant les services publics, en particulier dans le secteur de l'énergie.

- Une procédure d'exemption, sous conditions, a néanmoins été introduite dès l'origine par l'article 81-3 TCE. Il est en effet possible que des accords d'entreprises, tout en restreignant le libre jeu de la concurrence, produisent des effets bénéfiques de nature à contrebalancer leurs effets potentiellement anticoncurrentiels.

Pour cette raison, l'article 81, alinéa 3 du Traité prévoit que les autorités communautaires peuvent adopter des textes, appelés « règlements d'exemption », aux termes desquels l'interdiction de l'article 81, alinéa 1 ne s'applique pas aux ententes qui remplissent cumulativement quatre conditions. Pour bénéficier de l'exemption, l'entente doit :

- contribuer à améliorer la production ou la distribution des produits, ou à promouvoir le progrès technique ou économique ;
- réserver aux utilisateurs une partie équitable du profit qui en résulte ;
- ne pas imposer aux entreprises intéressées des restrictions qui ne sont pas indispensables pour atteindre ces objectifs ;
- ne pas donner la possibilité aux entreprises d'éliminer la concurrence pour une partie substantielle des produits en cause.

Le régime d'exemption a été mis en place par un règlement de 1962 (Règlement n° 17/62). Sur cette base, l'Union européenne a pu adopter un certain nombre de règlements d'exemption dans des domaines spécifiques (spécialisation, recherche et développement, transfert de technologie, assurances, automobile) qui définissent les modalités concrètes auxquelles doivent répondre les accords pour remplir ces conditions et bénéficier de plein droit de cette exemption.

Le règlement d'exemption est un des instruments juridiques les plus efficaces à la disposition de la Commission. Le règlement est en effet un acte indifférent aux ordres juridiques nationaux, qui s'impose directement aux opérateurs nationaux économiques et ne peut rencontrer aucun obstacle national, puisqu'il bénéficie de la primauté du droit communautaire sur le droit de l'État membre. Ainsi, il confère l'immunité contre les poursuites et les sanctions aux comportements a priori interdits, sous réserve de respecter les conditions qu'il édicte.

En matière énergétique, la procédure d'exemption, tombée peu à peu en désuétude, a profondément évolué au cours des dernières années. La déclaration préalable a été remplacée par un contrôle a posteriori plaçant tout accord de groupement sous la menace d'une éventuelle condamnation ultérieure, comme l'a montré la récente condamnation de GDF et E.ON à de lourdes amendes pour le consortium du gazoduc Megal. Dans cette affaire, la Commission n'a cependant pas condamné la coopération en elle-même, mais le partage de marché qui l'a accompagné. Il est en effet généralement admis que la construction d'infrastructures aussi nécessaires et coûteuses qu'un gazoduc nécessite la constitution de consortiums de ce type.

- L'adoption en 2007 du « traité modificatif », destiné à se substituer au « traité constitutionnel » après l'échec de sa ratification, introduit une modification substantielle des principes guidant la construction européenne. L'établissement « d'une concurrence libre et non faussée » ne figure plus parmi les objectifs de l'Union européenne définis à l'article 3 du Traité. La concurrence n'est donc plus une fin en soi mais un instrument au service de finalités supérieures. La hiérarchie des valeurs est ainsi renversée : lorsqu'on applique les règles de concurrence, il faut mesurer leurs conséquences et vérifier qu'elles ne mettent pas en péril d'autres objectifs stratégiques de l'Union. Les nouvelles dispositions du traité modificatif concernant les services d'intérêt économique général relèvent d'une approche similaire.

- L'article 100 invoqué par l'Allemagne dans sa réponse à la proposition de règlement du 16 juillet 2009 sur la sécurité gazière permet également le traitement de situations particulières à caractère stratégique. Il dispose que le Conseil, statuant à l'unanimité sur proposition de la Commission, peut décider des mesures appropriées à la situation économique, notamment si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits.

- La Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) permet de définir « les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune » (article 13). Ainsi, la Stratégie de sécurité commune consacre expressément un chapitre aux mesures à prendre en matière de sécurité énergétique, ce qui fournit un cadre général pour déterminer une action commune : « Le Conseil arrête des actions communes. Celles-ci concernent certaines situations où une action opérationnelle de l'Union est jugée nécessaire. Elles fixent leurs objectifs, leur portée, les moyens à mettre à la disposition de l'Union, les conditions relatives à leur mise en œuvre et, si nécessaire, leur durée » (article 14 UE ; unanimité).

- Le droit positif de l'Union européenne va progressivement prendre la mesure de cette nouvelle hiérarchie des principes fondamentaux dans les textes des directives et règlements et dans la jurisprudence. Les juridictions communautaires sont gardiennes de cette hiérarchie et la Cour de justice des communautés européennes protège souvent les États membres contre une excessive prévalence que la Commission européenne donne au droit de la concurrence, par exemple face aux impératifs de protection de l'environnement ou de protection de la jeunesse. La CJCE joue un rôle important dans ces rapports de force et elle vient de condamner la Commission qui s'était substituée aux États pour les gaz à effets de serre et pour condamner des monopoles publics en matière de jeux. Le raisonnement est transposable pour l'énergie.

La sécurité d'approvisionnement en gaz pourrait ainsi constituer une illustration de haute visibilité de cette nouvelle approche, sensible pour l'opinion publique, dans la mesure où il peut être démontré que l'application exclusive des principes de concurrence met en cause l'objectif de sécurité d'approvisionnement et autres intérêts stratégiques mentionnés dans le Traité.

4.4. Inscrire le projet dans le calendrier de la politique communautaire

Les discussions sur la future directive Sécurité gazière, sous la forme d'un règlement à l'état de proposition, portent pour l'instant sur la mise en place d'un mécanisme d'urgence. Les incidents de rupture d'approvisionnement pourraient constituer le facteur déclenchant d'un projet facilitant les coopérations destinées à la réalisation des grandes infrastructures d'approvisionnement en gaz.

L'importance de la sécurité énergétique en Europe est placée au cœur de la politique européenne en matière d'énergie depuis l'adoption du plan d'action dans le domaine de l'énergie pour la période 2007-2009 par le Conseil européen en mars 2007. Le Conseil européen des 15 et 16 octobre 2008 a confirmé l'importance de cette politique européenne en évoquant notamment la nécessité :

- de développer des mécanismes de prévention et gestion des crises pour pallier les ruptures temporaires d'approvisionnement ;
- de renforcer et compléter les infrastructures critiques, notamment les réseaux transeuropéens de transport d'énergie et les terminaux de gaz naturel liquéfié ;
- de développer les relations de l'Union dans le domaine énergétique avec les pays producteurs et de transit en vue de la stabilité de l'approvisionnement ainsi que d'une diversification des sources d'énergie et des routes d'approvisionnement.

La Deuxième Revue stratégique de la politique énergétique (SER) du 13 novembre 2008, sous présidence française, a proposé un plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques pour une stratégie de sécurité énergétique gazière de long terme. Trois des cinq axes prioritaires concernent les besoins d'infrastructures et de diversification des sources d'approvisionnement, les relations extérieures dans le domaine de l'énergie, les stocks de pétrole et de gaz et les mécanismes en cas de crise. La Deuxième Revue stratégique évoque également l'importance du renforcement du partenariat de l'UE avec la Russie, afin de bâtir une relation de confiance avec ce pays qui restera à moyen terme le principal partenaire énergétique de l'Union européenne. Il annonce également le lancement d'une étude de faisabilité sur un mécanisme d'achats groupés dans la région de la mer Caspienne.

Depuis plusieurs années, les organes communautaires développent la coopération pour accroître la sécurité gazière. Cette priorité s'est renforcée ces deux dernières années face aux risques et aux menaces. Elle s'est traduite par la mise en place d'organismes de coopération entre les autorités nationales et la Commission et, le 16 juillet 2009, par une proposition de règlement destiné à abroger la directive Sécurité d'approvisionnement en gaz 2004/67/CE, dans le but de renforcer l'efficacité du marché intérieur, la prévention, la gestion des crises et la solidarité.

- La décision 2003/796/CE de la Commission a initié le mouvement en instituant un groupe consultatif indépendant (Groupe des régulateurs européens dans le domaine de l'électricité et du gaz, GREEG) pour faciliter la consultation, la coopération et la coordination des organes de régulation des États membres, qui a œuvré pour la consolidation du marché intérieur de l'énergie.

- Le groupe de coordination pour le gaz a été créé en 2006 en accord avec la directive 2004/67. Piloté par la Commission, il est composé des autorités des États membres, d'ACER, d'ENTSO-G (réseau européen des gestionnaires de réseau de transport de gaz) et des représentants des consommateurs. Il assiste la Commission pour faciliter la coordination des mesures relatives à la sécurité d'approvisionnement. Sa mission actuelle se concentre sur l'exploration des mesures d'urgence aux crises d'approvisionnement, afin d'en améliorer l'efficacité et la coordination au plan européen. La Commission souligne son utilité pour échanger des informations et définir des actions communes entre les États membres, la Commission, le secteur du gaz et les consommateurs.

Toutefois, pour renforcer la coopération entre États membres et supprimer les obstacles aux échanges transfrontaliers d'électricité, le Conseil européen des 8 et 9 mars 2007 a invité la Commission à instaurer un mécanisme indépendant de coopération entre les régulateurs nationaux.

- Une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) a été créée le 13 juillet 2009, chargée d'aider les autorités de régulation à exercer au niveau communautaire les tâches réglementaires effectuées dans les États membres et si nécessaire à coordonner leur action. Elle émet des avis et des recommandations aux gestionnaires de réseaux de transport, aux autorités de régulation et au Parlement européen, au Conseil ou à la Commission.

- La proposition de règlement du 16 juillet 2009 concernant des mesures visant à garantir la sécurité d'approvisionnement en gaz abrogera la directive 2004/67/CE. Ce règlement a pour but, selon les termes mêmes du Commissaire, de renforcer les défenses des pays de l'Union européenne face à d'éventuelles crises du gaz. Le projet a fait l'objet d'une consultation publique entre novembre 2008 et mars 2009, et d'un examen au sein du groupe de coordination pour le gaz.

Les options d'une meilleure application ou d'une révision de la directive 2004 n'ont pas été retenues. De même, a été rejetée l'option d'une approche volontaire de l'industrie car « elle a un inconvénient considérable : il n'est pas possible de garantir la participation de tous les acteurs de manière cohérente. De plus, les capacités supplémentaires pour garantir la sécurité de l'approvisionnement ne sont pas nécessairement fournies par les forces du marché ». La voie d'un règlement a donc été préférée, « s'appliquant directement aux autorités compétentes des États membres, aux entreprises de gaz et aux consommateurs ; il assure la clarté et la

cohérence des normes et des obligations à travers la Communauté et définit directement la participation des institutions communautaires ».

L'objectif du règlement est de permettre de réagir de manière plus coordonnée aux crises d'approvisionnement par des actions préventives et curatives (échanges d'information, évaluation des risques, plans régionaux d'action préventifs et d'urgence, mis à jour tous les deux ans, couvrant un régime dégradé *n-1* pendant 60 jours au moins). Les mécanismes d'urgence et de solidarité relayent les mécanismes du marché.

Le règlement met en avant la nécessité de renforcer le marché intérieur, élément considéré comme « central pour garantir la sécurité d'approvisionnement et réduire les risques encourus par les États membres face aux ruptures d'approvisionnement ». « La meilleure garantie pour la sécurité de l'approvisionnement est un vaste marché intérieur bien interconnecté. »

Il précise que, dans les situations d'urgence, la Commission est jugée la mieux placée pour coordonner les actions des autorités et assurer le dialogue avec les pays tiers. Mais il est rappelé que le principe de subsidiarité reste primordial, la responsabilité de la sécurité d'approvisionnement restant aux États membres, en leur laissant « une grande flexibilité dans le choix des modalités et des instruments pour garantir la sécurité d'approvisionnement ». Toutefois, la notion de sécurité d'approvisionnement de la Communauté apparaît au côté de celle de sécurité individuelle des États membres. Mais, pour atteindre un tel objectif, le règlement souligne la nécessité d'un haut niveau de coopération entre les acteurs – entreprises, autorités des États membres, Commission et consommateurs (art. 3).

Dans ses attendus, le règlement s'inquiète de la participation effective des entreprises gazières pour maintenir le bon fonctionnement du marché intérieur en particulier lors des crises, en soulignant qu'elles doivent réaliser à temps les investissements dans toutes les infrastructures principales. Il est demandé aux entreprises de gaz naturel, en collaboration avec les autorités compétentes, d'élaborer des plans d'urgence précisant les responsabilités. En cas de situation d'urgence, le manquement d'une entreprise identifié par la Commission devra être corrigé.

Pour l'évaluation des risques, les États membres doivent transmettre à la Commission les accords signés avec les pays tiers et, avant de signer de nouveaux accords, ils informent la Commission pour qu'elle évalue leur conformité avec la législation relative au marché intérieur. De même, les entreprises transmettent à la Commission des détails sur les contrats conclus avec les pays tiers (art. 12). Sur ces bases, la Commission émet des conclusions sur les moyens de renforcement de la sécurité gazière.

4.5. S'assurer de la confiance des acteurs industriels

Le projet de centrale d'achat est à inscrire dans le mouvement stratégique de mise en place par l'UE des coopérations entre les acteurs pour assurer la sécurité gazière, en particulier pour y associer les entreprises. Les acteurs industriels redoutent d'une part, de ne pas être immunisés contre le risque de poursuites au titre du droit de la concurrence ; d'autre part, de s'exposer à l'interférence bureaucratique ou politique dans la négociation et la gestion de leurs contrats d'approvisionnements.

L'équilibre est difficile à trouver et, encore plus, à garantir sur longue période. Les autorités de concurrence, solidement établies, doivent être équilibrées par des autorités stratégiques :

- cet objectif ne peut être atteint que si, dans un premier temps, est accordée une sécurité juridique aux groupements et projets conjoints en édictant un règlement d'exemption pour le secteur des importateurs de gaz ;
- dans un second temps, à mesure de l'apprentissage de la négociation groupée sous surveillance multilatérale des États membres et de l'établissement d'une confiance mutuelle entre industriels et autorités stratégiques, la proposition d'un projet plus fortement intégrateur pourra être mise en débat, qui pourrait prendre la forme d'une agence d'approvisionnement en gaz d'inspiration analogue à l'agence d'approvisionnement d'Euratom ; ou celle d'un régime de monopole délégué d'importation, analogue à ce qu'a été la loi pétrolière française de 1928.

Cependant, la proposition doit aussi être procédurale. Il faut veiller à la transparence, aux modalités de fonctionnement garantissant que le pouvoir ne sera pas dévié vers des abus anti-concurrentiels. Il faudra aussi indiquer les règles de fonctionnement et de désignation (modalités de participation des différentes instances, par exemple les régulateurs peuvent participer ou être informés de qui représente l'entreprise membre de la centrale, etc.). Les règles qui contraignent et légitiment les régulateurs devront être définies pour la centrale d'achat. Le règlement d'exemption pour le secteur gazier, justifiant d'un intérêt stratégique européen, permettra aux entreprises européennes importatrices de gaz qui le souhaitent de constituer entre elles des groupements d'acheteurs pour des projets *ad hoc*.

Ces groupements d'importateurs pourront prendre la forme juridique adaptée à :

- la négociation de contrats d'approvisionnement avec des fournisseurs extra-européens,
- la répartition des livraisons entre les membres,
- la réalisation de consortiums d'investissements,
- l'exploitation d'infrastructures de transport et de stockage sur le territoire de l'UE ou à l'extérieur.

Il est essentiel que le contrôle et la coordination soient confiés à des autorités stratégiques nationales, différentes des autorités de concurrence, coordonnées entre elles sous l'égide de la politique étrangère et de sécurité commune. Le contrôle du respect des conditions d'intérêt stratégique et de concurrence non faussée sera confié aux autorités stratégiques désignées par chacun des États membres, la coordination communautaire étant assurée sous l'égide du Haut Représentant de l'Union pour les Affaires étrangères et la Politique de sécurité, selon les termes du traité de Lisbonne. Le contrôle de concurrence pourra s'exercer a posteriori à travers les contentieux, selon les procédures juridiques actuelles intégrant le régime d'exemption.

Les autorités chargées du contrôle du respect des prescriptions relèvent des États membres et de la coopération intergouvernementale au titre de la politique étrangère et de sécurité, à la fois au niveau national et communautaire, et non pas de la Commission et des autorités de concurrence.

La dénomination d'« autorités stratégiques nationales » sera préférée à celle de « régulateurs nationaux », terme préempté au titre du droit de la concurrence. Dans l'esprit de la procédure des exemptions, le contrôle du point de vue concurrentiel sera bien exercé, mais a posteriori par les juridictions communautaires et nationales.

Les « autorités stratégiques » seront appelées à se rencontrer régulièrement au niveau communautaire pour établir une « surveillance multilatérale », formant ensemble un « collège d'autorités nationales » analogue à ce qui existe entre régulateurs économiques pour échanger des informations et accorder leurs positions, et ce sous l'égide des autorités communautaires en charge de la politique de sécurité.

Le régime d'exemption n'aura pas le pouvoir d'éliminer le risque de condamnation des ententes illicites, les autorités de la concurrence ne sont pas exclues de ce seul fait. Toutefois, en créant un nouveau référentiel européen, différent des autorités de concurrence et tout aussi légitime, il créera une présomption favorable suffisante pour rassurer les entreprises souhaitant se regrouper, dans le cadre des dispositions juridiques définies pour la centrale d'achat.

Conclusion

Les diagnostics convergent aujourd'hui, comme la vision des axes de progrès concernant la diversification des sources d'approvisionnement et des infrastructures d'acheminement, de contrat d'approvisionnement, de stocks de sécurité, de promotion du GNL, de solidarité inter européenne, de dialogue stratégique avec les pays fournisseurs. Cependant, la politique gazière de l'Europe est mise en œuvre non par l'Union européenne ni par les États membres mais par des entreprises, privées pour la plupart, et par leurs fournisseurs.

Ce qui manque encore, ce sont des instruments d'action pour transformer l'affichage des intentions en actes industriels et commerciaux, en investissements d'infrastructures et en partenariats concrets, afin de rendre crédible la politique gazière de l'Europe. Sans cela, les appels répétés à la cohérence du discours européen et au dialogue stratégique avec les pays fournisseurs en resteront au stade des intentions.

En ce qui concerne les instruments d'actions, le consensus européen n'est pas établi. La Deuxième Revue stratégique de l'énergie fin 2008 a toutefois clairement appelé à leur révision. Et les progrès accomplis sur le mécanisme de crise créent la base d'un dialogue pour établir la confiance mutuelle. Le débat peut donc s'ouvrir demain sur les idées nouvelles, alors que s'installent la nouvelle Commission et le nouveau Parlement, et que les citoyens de l'Europe appellent de leurs vœux l'expression d'un leadership politique.

Complément pour une réflexion prospective

Vers une agence d'approvisionnement et/ou un régime importateur européen ?

1. Une référence dans les institutions communautaires : l'agence d'approvisionnement d'Euratom

L'agence d'approvisionnement d'Euratom constitue une référence utile à prendre en considération pour le débat autour de la centrale d'achat du gaz en Europe. Instituée par l'article VI du traité Euratom, opérationnelle depuis 1960, elle est régie par de nouveaux statuts établis en février 2008. Sa mission est d'assurer « un approvisionnement régulier et équitable en minerais, matières brutes et matières fissiles nucléaires dans l'UE ». L'agence observe les tendances du marché des matières et services nucléaires, et réalise des études sur les réserves et la couverture des besoins de l'UE dans le but de prévenir les interruptions de fourniture et de créer un cadre favorable aux investissements.

Pour réaliser l'objectif du traité, l'agence dispose de pouvoirs exceptionnels :

- un droit d'option (article 57) sur les minerais, matières brutes et matières fissiles nucléaires produits sur le territoire des États membres. Tout producteur exploitant sur le territoire de l'UE doit offrir ses productions à l'agence avant de les utiliser ou de les céder à des acquéreurs qui en deviennent propriétaires si l'agence n'exerce pas l'option, sauf pour les matières fissiles (uranium enrichi, plutonium), où le droit de propriété reste à la Communauté ;
- un droit exclusif (article 52) de conclure des contrats sur les fournitures en provenance de l'intérieur ou de l'extérieur de l'UE. Tout contrat doit être autorisé et conclu par l'agence.

Le monopole communautaire ainsi institué sur le commerce intérieur comme extérieur des matières nucléaires constitue un instrument puissant. Dans la pratique, c'est une application libérale du monopole sur les matières nucléaires qui a prévalu. Suivant le règlement de l'agence, les entreprises sont autorisées à négocier avec les fournisseurs de leur choix : après négociation, les contrats doivent être soumis à l'agence et sont conclus par elle. Alors qu'Euratom dispose de centres de recherche en propre (les établissements du Centre commun de recherche), l'agence d'approvisionnement ne s'est pas dotée d'installations industrielles et ne dispose pas de sites de stockage ni de mines en propre (à la différence du Département de l'énergie américain). Il délègue son monopole de droit aux entreprises et agences nationales au sein de l'UE. Toutefois, les pouvoirs de contrôle et, le cas échéant, de contraintes existent bien. Et la coordination européenne est très présente.

Ces pouvoirs exorbitants du droit commun ont été dévolus en raison du caractère stratégique des matières nucléaires, qui présentent un caractère dual, civil et militaire, justifiant un droit d'intervention de l'État. Dans tous les pays, le nucléaire relève du monopole d'État et est encadré par des procédures très particulières. L'originalité est que les États membres ont ainsi institué un monopole d'État communautaire en déléguant au niveau européen une compétence au cœur de la souveraineté nationale.

Euratom a été instituée dans le contexte des inquiétudes sur la sécurité d’approvisionnement de l’Europe en énergie consécutives à la décolonisation et à la crise de Suez, et sur la vague des grands espoirs suscités par le développement d’une technologie naissante. Euratom n’a pas connu le même succès que « l’autre traité de Rome », celui instituant le Marché commun. Très vite, la France qui en fut pourtant le principal promoteur préféra une approche nationale de l’énergie atomique. Plus tard, nombreux furent les pays européens à voir faiblir leur enthousiasme initial pour l’énergie nucléaire, voire à interrompre leur programme de développement et à devenir hostiles. Si les conditions ont changé, Euratom demeure en vigueur : tous les États membres ayant adhéré à l’UE, même ceux qui ont interrompu le développement ou rejeté l’énergie nucléaire, relèvent du Traité et de l’agence. Et les perspectives de réhabilitation et de relance du nucléaire en Europe, sous l’influence des préoccupations de réduction des émissions de carbone et de dépendance stratégique, font ressortir de l’ombre ce traité quelque peu oublié.

Peut-on concevoir et proposer une agence d’approvisionnement en gaz d’inspiration analogue ? Le gaz est loin de présenter un caractère stratégique aussi sensible que les matières nucléaires qui touchent à l’arme atomique. Le consensus européen est encore loin d’être établi pour une création institutionnelle qui irait à l’encontre de tout ce qu’a accompli la construction européenne pour ouvrir les marchés et réduire le dirigisme d’État. Toutefois, la sensibilité à la sécurité de l’approvisionnement énergétique en matières premières est beaucoup plus forte dans le gaz que dans les minerais et matières brutes du combustible nucléaire, où les sources sont diversifiées, les voies d’approvisionnement souples et flexibles, les stocks abondants : le coût de la matière première ne représente qu’une fraction négligeable du coût total de l’électricité d’origine nucléaire, contre une proportion très élevée de l’électricité produite par les centrales à gaz naturel. La situation de dépendance gazière de plus en plus lancinante, si elle devait dégénérer en crise majeure, pourrait un jour porter l’attention sur la création d’un instrument dirigiste communautaire doté de compétences analogues.

Les idées pourraient évoluer : d’une part, si les préoccupations de sécurité stratégique devaient devenir plus lancinantes dans l’opinion publique et dans les gouvernements nationaux ; d’autre part, à la lumière du capital de confiance entre entreprises et administrations, accumulé par l’apprentissage progressif de la coopération pour une politique gazière européenne. L’exemple de la construction de la monnaie unique et de la Banque centrale européenne sur une période qui s’est étalée sur un quart de siècle, est là pour le démontrer.

2. Une référence de politique nationale : la loi française de 1928

Une référence utile pour éclairer le débat prospectif sur la dépendance gazière de l’Europe et les moyens de la réduire est l’œuvre historique accomplie par la loi française de 1928 instituant le monopole délégué de l’importation de produits pétroliers.

L’interruption des livraisons de la Standard Oil, en pleine offensive de la Somme en 1917, suscite une intense émotion dans la France en guerre. Clemenceau enflamme l’opinion publique en comparant la valeur des gouttes de pétrole et celles du sang du soldat français.

Le pétrole a entamé, au début du XX^e siècle, sa prodigieuse expansion. La France en est dépourvue, le marché international étant contrôlé par les compagnies anglo-saxonnes. Il s'agit, dans un premier temps, de bâtir dans l'urgence des stocks stratégiques. Le Commissariat aux essences et combustibles est institué en 1918. En 1925, une loi impose aux entreprises importatrices de constituer des stocks de 90 jours. En 1928, le monopole d'État est institué. La gestion n'en est pas confiée à un établissement public, comme le pratiqueront certains pays, mais déléguée aux opérateurs, qui peuvent être des entreprises publiques (Elf Aquitaine et ses prédécesseurs), à capitaux mixtes (Total-CFP), ou privées, nationales, étrangères, ou filiales de grands groupes internationaux.

Le nouveau régime pétrolier soumet l'importation de produits pétroliers et de raffinage de pétrole brut sur le territoire français à une « autorisation spéciale », commerciale ou industrielle, délivrée par l'État : les autorisations dites A3/A5 pour l'importation de produits raffinés sont valables trois ou cinq ans ; les autorisations dites A10, pour installer et exploiter une raffinerie, sont valables dix ans. La gestion de ces autorisations spéciales est confiée à une administration *ad hoc* du ministère des Travaux publics, l'Office national des combustibles liquides (ONCL), qui deviendra la Direction des carburants (DICA) du ministère de l'Industrie.

Le monopole d'État institué en réalité un régime de contingentement. L'administration dispose ainsi du pouvoir de fixer les parts de marché et utilise les autorisations pour orienter les stratégies des compagnies pétrolières dans un sens jugé conforme à l'intérêt national.

Accompagnant la rapide expansion de la civilisation automobile et de la période des Trente Glorieuses, le régime de la loi de 1928 permet, dans un premier temps, d'imposer la construction d'une industrie nationale du raffinage aux importateurs souhaitant accéder au marché français ou s'y développer. Il permet aussi de constituer une flotte sous pavillon national. Enfin, il permet d'assurer la valorisation commerciale sur le marché national, au profit des entreprises pétrolières françaises, des ressources de pétrole dont elles sont titulaires à l'étranger, en favorisant les ressources renforçant la sécurité des approvisionnements, notamment en provenance des territoires coloniaux ou sous mandat français :

- le quart des gisements de Mésopotamie confisqués à la Turquie par les traités de 1919 et confiés en 1924 au consortium international dont est membre la Compagnie française des pétroles/Compagnie française de raffinage (CFP/CFR devenue le groupe Total), entreprise à capitaux mixtes privé/public ;
- les gisements découverts et exploités par les agences publiques constituées pour l'exploration-production des territoires coloniaux (le BRP, la SN Repal, la Chérifienne des pétroles, etc.), principalement au Sahara et dans le golfe de Guinée.

La France dispose ainsi de deux instruments industriels intégrés sur l'ensemble de la filière pétrolière, du puits à la pompe, pour appliquer sa politique d'indépendance nationale pétrolière : la CFP, intégrée au « club des majors » anglo-saxonnes ; les groupes publics, bras armé du dirigisme de souveraineté nationale. Le général de Gaulle fusionne en 1967 les entreprises d'État au sein d'Elf Aquitaine, porteuse des ambitions nationales et de l'influence française en Afrique. Elf fusionnera en 1997 avec Total pour créer une « major » française qui figure aux tout premiers rangs mondiaux.

Ainsi, en utilisant le droit d'accès au marché national, la France a pu édifier une industrie pétrolière nationale, disposant d'une puissante infrastructure logistique de transport, raffinage, stockage et distribution basée sur le territoire français, contrôlant la propriété et l'exploitation de gisements à l'étranger, assurant l'équivalent de la totalité des approvisionnements du pays, disposant de capacités technologiques avancées tant à l'amont (exploration, forages sous-marins) qu'à l'aval (pétrochimie).

La France a su créer ainsi un puissant instrument de diplomatie et d'influence en Afrique et au Moyen-Orient, malgré son manque de ressources naturelles et son entière dépendance extérieure. Elle n'est pas devenue indépendante pour ses approvisionnements en hydrocarbures – la géologie ne l'a pas permis – mais elle a considérablement réduit sa dépendance pétrolière. Dépourvus d'une ambition d'indépendance nationale équivalente et d'un instrument réglementaire de force analogue, d'autres grands pays industrialisés privés de ressources nationales en hydrocarbures, comme l'Allemagne ou le Japon, ne disposent pas aujourd'hui d'entreprises pétrolières nationales et demeurent dépendantes et fragiles.

Longtemps attaquée par les majors anglo-saxonnes et par les autorités de concurrence européennes, symbole du « dirigisme à la française », la loi de 1928 a été abrogée en 1992 dans le cadre du marché intérieur européen. Mais son œuvre était accomplie et les entreprises pétrolières nationales qu'elle a puissamment contribué à construire étaient devenues adultes.

Certes, un tel instrument réglementaire – l'utilisation du droit d'accès au marché national – est frontalement contraire aux règles du libre échange. Mais sa transposition à l'échelle de l'Union européenne pourrait être justifiée par la dépendance gazière inquiétante et la nécessité de disposer d'un instrument de sécurité collective. Et ce dans un contexte international où les majors occidentales ont perdu de leur influence, et où certains pays producteurs utilisent parfois leurs ressources minières, les revenus d'exportation qu'ils en tirent et leurs entreprises nationales à des fins politiques très éloignées des principes du libre marché.



Annexe 3

Éléments sur les prix du gaz en Europe

Cette annexe est extraite de *L'Observatoire des marchés de l'électricité et du gaz* (T2 2008 et 2009), publié par la Commission de régulation de l'énergie, et plus précisément des chapitres consacrés au marché de gros du gaz.

1. La formation des prix du gaz et les marchés du gaz en Europe

En 2007, les importations nettes de la France ont été de 480 TWh. Ses principaux fournisseurs étaient la Norvège (32 %), les Pays-Bas (19 %), l'Algérie (18 %) et la Russie (14 %)¹. En 2008, ses importations nettes se sont élevées à 504 TWh (contre 480 TWh en 2007 soit environ 45 Gm³). Ses principaux fournisseurs étaient la Norvège (33 %), les Pays-Bas (18 %), l'Algérie (17 %) et la Russie (15 %). Les importations depuis d'autres pays, dont le Nigeria, l'Égypte et le Qatar, se font essentiellement sous forme de GNL.

Les approvisionnements en gaz de l'Europe restent largement dominés par les contrats de long terme (15 à 25 ans) avec indexation sur les prix pétroliers conclus entre les opérateurs historiques, principaux importateurs, et les compagnies de production des pays exportateurs extérieurs à l'Union européenne (Gazprom pour la Russie, Sonatrach pour l'Algérie et Statoil pour la Norvège) ou non (Gas Terra au Pays-Bas). Ces contrats de longue durée entretiennent le lien historique entre les prix du gaz et ceux du pétrole. Selon les clauses d'indexation, les variations des prix des produits pétroliers se transmettent au gaz avec un délai de plusieurs mois.

Toutefois, les marchés de gros sont en fort développement et leur liquidité progresse. Le National Balancing Point (NBP) britannique est de loin le plus mature. De par sa liquidité et les deux gazoducs reliant le marché britannique au continent (Interconnector et BBL), il influence fortement les hubs continentaux dont les deux principaux sont Zeebrugge (Belgique) et le TTF (Pays-Bas). En France, le PEG Nord est en constant développement, la constitution d'une grande zone Nord en janvier 2009 par la fusion de trois zones d'équilibrage de GRTgaz a constitué une étape importante pour l'amélioration de sa liquidité. Les transactions sont également en progression sur les marchés allemand (NetConnect, ex-EGT) et italien (PSV), ainsi que sur le hub autrichien de Baumgarten. L'amélioration de l'accès aux interconnexions entre marchés nationaux est un facteur déterminant de l'amélioration de l'efficacité des marchés ; il s'agit aujourd'hui d'une priorité pour les régulateurs européens.

(1) Source : Observatoire de l'énergie, DGEMP.

2. Comparaison des prix des contrats à long terme et des prix *day ahead* et *forward* UK NBP

En 2008, la consommation de gaz naturel en Europe était de 517 Gm³ en hausse de 2,1 % par rapport à 2007. Cependant, au cours du premier semestre 2009, la récession économique a particulièrement pesé sur la demande de gaz en Europe. Ainsi, en Q1-2009, la consommation domestique de gaz en Europe (OCDE) a diminué de 6 %. Sur la période de janvier à mai 2009, la consommation gazière a diminué de 8 % au Royaume-Uni, de 17 % en Espagne, de 8 % en France. Cette contraction de la demande provient pour une grande partie du recul de la production industrielle (- 16 % en janvier 2009 par rapport à janvier 2008).

Au cours du deuxième trimestre 2008, les prix des contrats d'importation de long terme ont rejoint les prix *day ahead*.

Stables depuis avril 2006, les prix des contrats à long terme de gaz ont augmenté au mois d'avril 2008, puis de nouveau au mois de juillet. Ainsi, au deuxième trimestre 2008, leur augmentation a été d'environ 22 %. Fin juin 2008, les prix de trois contrats à long terme pertinents pour l'approvisionnement français en gaz s'élevaient respectivement à :

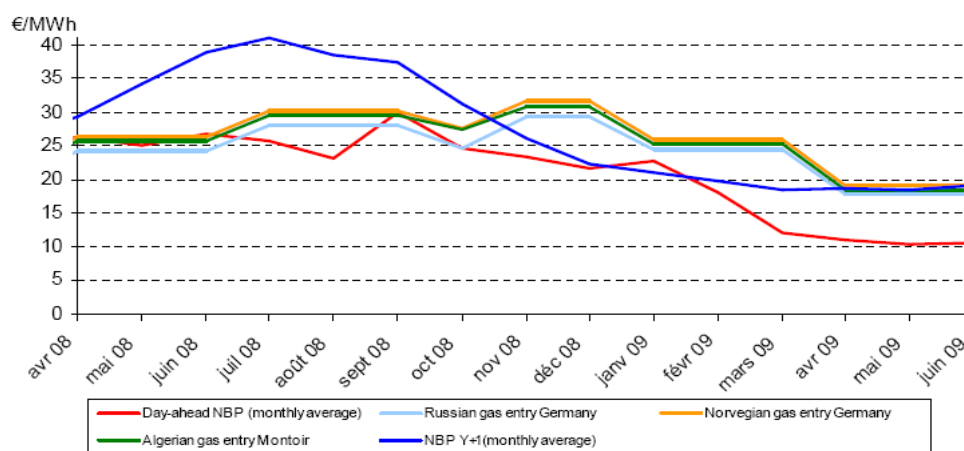
- 24,15 €/MWh pour le gaz russe, entrée Allemagne (Waidhaus) ;
- 25,6 €/MWh pour le GNL algérien, entrée Montoir ;
- 26,3 €/MWh pour le gaz norvégien, entrée Allemagne (Emden).

En augmentation progressive depuis avril 2008, les prix des contrats à long terme de gaz ont commencé à diminuer au premier trimestre 2009 après avoir atteint un niveau jamais observé auparavant. Au deuxième trimestre 2009, ces prix ont diminué d'environ 27 % par rapport au deuxième trimestre 2008 et de 39 % par rapport au pic observé fin 2008. Fin juin 2009, les prix des trois contrats à long terme pertinents pour l'approvisionnement français en gaz s'élevaient respectivement à :

- 17,92 €/MWh pour le gaz russe, entrée Allemagne (Waidhaus) ;
- 18,54 €/MWh pour le GNL algérien, entrée Montoir ;
- 19,05 €/MWh pour le gaz norvégien, entrée Allemagne (Emden).

À la fin du deuxième trimestre 2009, les prix des contrats d'importation de long terme se situaient largement au-dessus des prix *day ahead* alors qu'ils étaient au même niveau à la fin du troisième trimestre 2008.

Figure n° A3.1 : Prix des contrats à long terme et des *day ahead* et *forward Y + 1* au NBP



Sources : Heren pour les prix des contrats à long terme et Argus pour les prix *day ahead* et *forward*

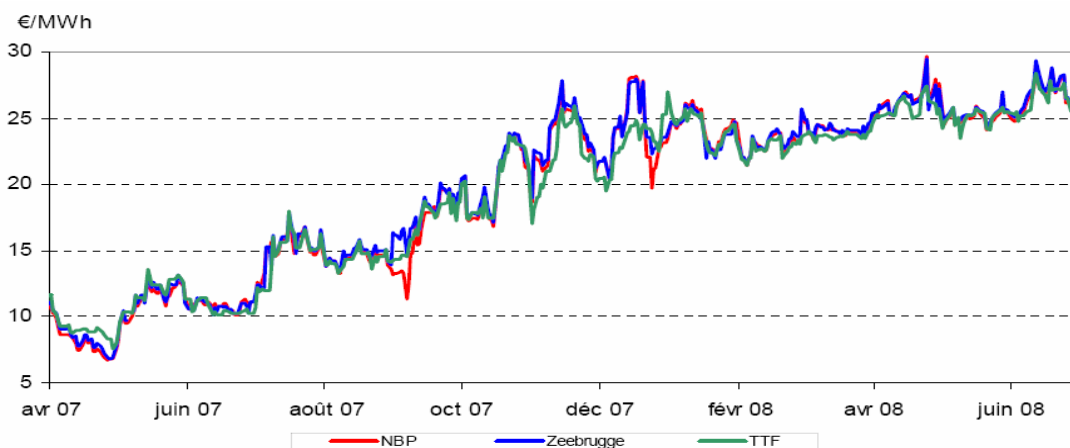
L'augmentation des prix du gaz observée en 2008 est intervenue dans un contexte de forte hausse des prix pétroliers – le Brent est passé de plus de 90 \$/bbl en décembre 2007 à plus de 100 \$/bbl fin mars 2008 et à 140 \$/bbl fin juin. En moyenne mensuelle, les prix *day ahead* sur le NBP se sont stabilisés à un niveau particulièrement élevé pour la saison, supérieur à 25 €/MWh, et n'ont plus affiché de différentiel par rapport aux contrats de long terme. Les prix à terme à un an (*forward Y + 1*) ont quant à eux très fortement augmenté, passant de 26,5 €/MWh en mars 2008 à 39 €/MWh en juin.

La baisse des prix, observée en 2009, des contrats à long terme intervient dans un contexte de baisse des prix pétroliers consécutive à une très forte hausse – le Brent est passé de plus de 90 \$/bbl en décembre 2007 à 140 \$/bbl fin juin 2008, avant de retomber à 60 \$/bbl fin septembre 2008 puis à 40 \$/bbl en décembre. Les formules d'indexation sur les prix des produits pétroliers, qui prévoient des délais d'adaptation compris en général entre trois et six mois et une adaptation des prix à certains intervalles expliquent que les prix des contrats à long terme aient seulement commencé à augmenter au deuxième trimestre 2008 et qu'ils soient en baisse depuis le premier trimestre 2009. En moyenne mensuelle, les prix *day ahead* sur le NBP ont accéléré leur chute et finissent à un niveau qui n'avait pas été observé depuis août 2007, autour de 11 €/MWh en juin 2009, contre 26 €/MWh environ au deuxième trimestre 2008. Les prix à terme à un an (*forward Y + 1*) ont fortement diminué par rapport au deuxième trimestre 2008 (34,2 €/MWh contre 18,9 €/MWh). Leur niveau se stabilise à partir d'avril 2009 et rejoint celui des contrats à long terme.

3. Prix sur les trois principaux marchés *day ahead* européens

Alors que les prix *day ahead* sur le NBP, à Zeebrugge et du TTF néerlandais s'étaient stabilisés entre 22 et 25 €/MWh au premier trimestre 2008, ils ont largement fluctué entre 25 et 30 €/MWh au deuxième trimestre, les trois indices évoluant toujours avec une forte corrélation. Le niveau inhabituellement élevé des prix *day ahead*, qui sont censés diminuer à l'approche et au cours de l'été, s'explique par le niveau lui-même très élevé des prix du baril de pétrole.

Figure n° A3.2 : Prix *day ahead* sur les trois principaux marchés de gros européens d'avril 2007 à juin 2008



Source : Argus

Les prix de marché connaissent une très forte baisse amorcée au cours du premier semestre 2009, après un mois de janvier perturbé par la crise russo-ukrainienne. Ainsi, après avoir atteint 25 €/MWh en janvier 2009, les cours du gaz *day ahead* ont fluctué entre 10 et 12 €/MWh au cours du deuxième trimestre 2009. Une faible consommation de la part des industriels combinée à un approvisionnement abondant sont les causes de ces niveaux de prix bas (jusqu'à 7 €/MWh à Zeebrugge fin mai 2009). À noter que les cours du gaz en *day ahead* ne semblent pas avoir été influencés par les cours du pétrole qui affichaient de fortes variations en mai et juin.

Figure n° A3.3 : Prix *day ahead* sur les trois principaux marchés de gros européens d'avril 2008 à juin 2009



Source : Platts (depuis le 9 janvier 2009) et Argus



Annexe 4

Bibliographie

AIE, *Energy Technology Perspectives*, 2008.

AIE, *World Energy Outlook*, 2007.

BP, *BP Statistical Review of World Energy*, juin 2008.

Clingendael - Netherlands Institute of International Relations, *The Gas Supply Outlook for Europe*, août 2008.

Campaner N., *Géopolitique gazière de la Russie et de l'Asie centrale*, CGEMP, université Paris-Dauphine, septembre 2007.

Chevalier J.-M. et Percebois J., *Gaz et électricité : un défi pour l'Europe et pour la France*, Conseil d'analyse économique, février 2008.

DGTREN, European Energy and Transport, *Scenarios on energy efficiency and renewables*, juillet 2006.

Eurogas, *Natural gas demand and supply, long term outlook to 2030*, 2007.

Frison-Roche M-A. (Sciences Po Chaire Régulation), *Droit et régulation des questions énergétiques et gazières*, Centre d'analyse stratégique, juin 2008.

GDF, *L'évolution des marchés de l'énergie en Europe*, Délégation régionale RA, décembre 2006.

Guillet J., « Gazprom, partenaire prévisible : relire les crises énergétiques Russie-Ukraine et Russie-Bélarus », *Russie.Nei.Visions*, n° 18, Centre Russie/NEI, IFRI, mars 2007.

Hoffmann M. (Wingas), *A German View on the European Gas Dependency*, Centre d'analyse stratégique, juin 2008.

Lefers D. (ministère de la Défense, DAS), *Enjeux et stratégies gazières en Afrique du Nord*, Centre d'analyse stratégique, septembre 2008.

Locatelli C. (LEPII, UPMF, CNRS), *La politique gazière de la Russie : éléments d'interprétation*, Centre d'analyse stratégique, avril 2008.

Locatelli C. (LEPII, UPMF, CNRS), « Industrie gazière : à la croisée des chemins », *Analyse financière*, n° 23, avril 2007.

Mandil C., *Sécurité énergétique et Union européenne, propositions pour la présidence française*, rapport au Premier ministre, Paris, La Documentation française, 2008.

Percebois J. (CREDEN, université de Montpellier), *Le marché européen du gaz naturel et l'ouverture à la concurrence*, Centre d'analyse stratégique, mai 2008.

Perrin F. (Pétrole et Gaz Arabes), *Le développement des ressources gazières en Afrique du Nord : vers de nouveaux partenariats industriels*, septembre 2008.

Sapir J., *Gazprom et l'État : statut de l'acteur et de sa stratégie dans le contexte de la réaffirmation des politiques publiques*, juin 2008.

Commission de régulation de l'énergie, *Le marché de gros du gaz*, Observatoire des marchés de l'électricité, avril 2008.

Sénat, « Union européenne-Russie : quelles relations ? », *rapport d'information*, mai 2007.

Union européenne, Conseil, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions sur la directive 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel*, 19 novembre 2008.

Union européenne, Conseil, *Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen et au Comité des Régions – Deuxième analyse stratégique de la politique énergétique = Plan d'action européen en matière de sécurité et de solidarité énergétiques*, 19 novembre 2008.

Union européenne (Piebalgs A. et Shmatko S.), *EU-Russia Energy Dialogue Ninth Progress Report*, octobre 2008.

Union européenne, *traité de Lisbonne modifiant le traité sur l'Union européenne, le traité instituant la Communauté européenne et certains actes connexes*, signé à Lisbonne le 13 décembre 2007.

Union européenne, Journal Officiel, *Directive 2004/67/CE du Conseil du 26 avril 2004 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel*, avril 2004.

Union européenne, Journal Officiel, *Directive 2003/55/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003, concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 98/30/CE*, juillet 2003.



Annexe 5

Composition du groupe

Président

Christian Stoffaës, ingénieur général des Mines

Rapporteurs

Dominique Auverlot, chef du Département de la recherche, des technologies et du développement durable, *Centre d'analyse stratégique*

Hervé Pouliquen, chargé de mission, *Centre d'analyse stratégique*

Membres

Nathalie Alba-Saunal, chargée de mission, *ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer*

Patrick Allard, conseiller pour les Affaires économiques internationales, *Centre d'analyse et de prévision, ministère des Affaires étrangères*

Nicolas Bronard, *Délégation aux Affaires stratégiques, ministère de la Défense*

Marie-Anne Frison-Roche, professeur, directeur de la Chaire de régulation, *Sciences Po*

Bénédicte Genthon, chargée de mission, *Secrétariat général des Affaires européennes*

Jérémy Hammedi, chargé de mission, *ministère de la Défense*

Jean Lamy, sous-directeur de l'Énergie, des transports et des infrastructures, *ministère des Affaires étrangères et européennes*

Richard Lavergne, chargé de mission stratégique Énergie climat, *ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer*

Denis Le Fers, chef du bureau Analyse industrielle, *ministère de la Défense*

Catherine Locatelli, chargée de recherche CNRS, *Institut d'économie et de politique de l'énergie*

Fabrice Noilhan, chef de bureau Approvisionnements internationaux, *ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer*

Marion Paradas, directrice des Affaires internationales et stratégiques, *Secrétariat général de la Défense nationale*

Jean-Marie Paugam, chef de service, *ministère de l'Économie, de l'Industrie et de l'Emploi*

Jacques Percebois, professeur, directeur du *Centre de recherche en économie et droit de l'énergie (CREDEN)*

Laurent Rucker, chargé de mission, *Secrétariat général de la Défense nationale*

Jacques Sapir, professeur, directeur du CEMI, *École des hautes études en sciences sociales*

Christophe Schramm, chargé de mission, *Direction générale de l'énergie et des matières premières*

Jean-Luc Viette, responsable géographique Russie, *ministère de l'Écologie, de l'Énergie, du Développement durable et de la Mer*

Alexandre Vulic, sous-directeur Russie, *ministère des Affaires étrangères*

Gérard Wild, conseiller auprès du directeur du *Centre d'études prospectives et d'informations internationales (CEPII)*

