

ANALYSE

La sécurité gazière de l'Europe De la dépendance à l'interdépendance

La sécurité gazière de l'Union européenne a atteint un niveau critique. À l'horizon 2025, ses importations de gaz, qui représentent actuellement 60 % de sa consommation, pourraient augmenter sensiblement et atteindre un taux voisin de 80 %. Les ruptures d'approvisionnement sont certes des événements exceptionnels, mais la dépendance gazière se situe ailleurs : elle est dans les esprits et constitue un point de fragilité, générateur d'un malaise durable et de divergences de vue entre les États membres, qui trouvent leurs racines dans les références historiques de chacun d'eux. 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. La récession économique et le développement de ressources gazières non conventionnelles ont récemment conduit à une détente du marché. Mais ce répit ne doit pas faire illusion. La Commission européenne nouvellement installée aura donc pour tâche de rechercher un consensus entre les 27 États membres, en conciliant les attentes des pays de l'est et de l'ouest. Il lui appartiendra également de définir une politique visant à assurer, sur le long terme, la sécurité gazière de l'Union. Dans le cadre de la lutte contre le changement climatique, cette politique doit conduire à réduire la consommation de gaz de l'UE et lui permettre de passer d'une dépendance à l'égard de ses principaux pays fournisseurs à une interdépendance mutuellement bénéfique en construisant avec eux des partenariats stratégiques gagnant/gagnant sur le long terme. Il est essentiel que l'UE parle d'une seule voix, tout particulièrement dans les moments de crise, comme elle a su le faire lors de la crise géorgienne. Encore faut-il qu'elle puisse s'appuyer sur des instruments d'action efficaces et crédibles. Au-delà des mesures envisagées par la Commission à l'été 2009, la constitution de partenariats stratégiques avec les pays producteurs, la mise en place d'autorisations européennes imposant aux fournisseurs de gaz des règles similaires résultant des enjeux de sécurité gazière (constitution de stocks, réalisation d'infrastructures, etc.) et la création d'une centrale européenne d'achat de gaz autorisant la construction de nouvelles voies d'accès, seraient un premier pas.

Les crises géorgienne et ukrainienne ont conduit la Présidence française du second semestre 2008 à ouvrir le débat sur la sécurité énergétique de l'Union européenne, avec la pleine adhésion de ses partenaires. L'interruption des fournitures de gaz russes début 2009 et le retrait officiel de la Russie du Traité de la Charte de l'énergie en ont renforcé l'intérêt. Au-delà des premières propositions de la Commission, le contexte actuel offre un créneau d'opportunité pour des inflexions préparant une politique gazière européenne plus ouverte et stratégique, qui ne soit plus seulement centrée sur les questions de concurrence.

Cette réflexion doit, dans un premier temps, s'appuyer sur un diagnostic de la sécurité des approvisionnements gaziers. S'il est souhaitable d'évaluer les risques de tensions entre la demande et les possibilités d'approvisionnement de l'UE, il est également nécessaire de prendre en compte les conséquences de la réduction par deux des émissions mondiales à l'horizon 2050 et de porter son regard sur le long terme. En reconnaissant la priorité qu'il convient d'accorder au thème de la sécurité énergétique, il devient alors possible de proposer une série de recommandations à l'intention de la France et de l'Union européenne.

La prospective du gaz en Europe interpelle

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 en Asie. Le gaz a bénéficié pour son expansion de la prise en compte du changement climatique, au détriment du charbon, des gains d'efficacité énergétique dus aux turbines à haute température et aux cycles combinés et enfin de la puissance économique des grandes compagnies pétrolières en quête de diversification afin de préparer l'après-pétrole.

Toutefois, malgré la faveur dont il jouit depuis trente ans et ses avantages dans le bilan énergétique, le gaz naturel présente aussi des limites : à la très forte concentration géographique des pays fournisseurs s'ajoute la dépendance stratégique résultant des lourdes infrastructures fixes de transport (gazoduc, GNL). Hors gaz non conventionnels (gaz emprisonnés dans des roches notamment), les réserves prouvées, économiquement exploitables, 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. L'exploitation, désormais possible, des gaz de schistes accroît notablement ces réserves, notamment aux États-Unis, dont la production gazière repose désormais pour moitié sur des gaz non conventionnels. **Compte tenu de l'épuisement progressif 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.**

Une demande tendanciellement croissante...

En tenant compte des politiques et mesures environnementales en cours, **l'Agence internationale de l'énergie 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 %/an.** La demande actuelle de l'Union européenne est de près de 500 milliards de mètres cubes (Gm^3) an. À l'horizon 2025, compte tenu de la baisse de la production intérieure (de $200 Gm^3$ à $100 Gm^3$), ses besoins d'importations, aujourd'hui de $300 Gm^3$, pourraient augmenter d'un volume compris entre 20 et $160 Gm^3$ suivant les scénarios en référence à un prix du pétrole de 60 \$/baril. L'augmentation du prix du pétrole à 100 \$/baril, auquel est lié le prix du gaz, pourrait diminuer cette fourchette de l'ordre de $70 Gm^3$.

Sans nouvelles infrastructures de gaz la reliant à ses voisins producteurs, l'Union européenne pourrait ainsi être en sous-capacité de près de $100 Gm^3$ dans les scénarios tendanciels. Elle devrait alors recourir massivement au GNL qui pourrait constituer un moyen d'ajustement si ce marché, fortement sollicité par l'Asie, le permettait. La solution du GNL, plus flexible, doit cependant être comparée avec la réalisation de gazoducs pérennes qui autorise l'acheminement de volumes élevés. Les investissements requis par les chaînes de transport sont dans les deux cas considérables : compte tenu notamment de la liquéfaction du GNL, le point d'équilibre entre le gazoduc et la chaîne du GNL se situe entre 3 000 et 5 000 km pour des volumes annuels transportés de l'ordre de 10 à $18 Gm^3$.

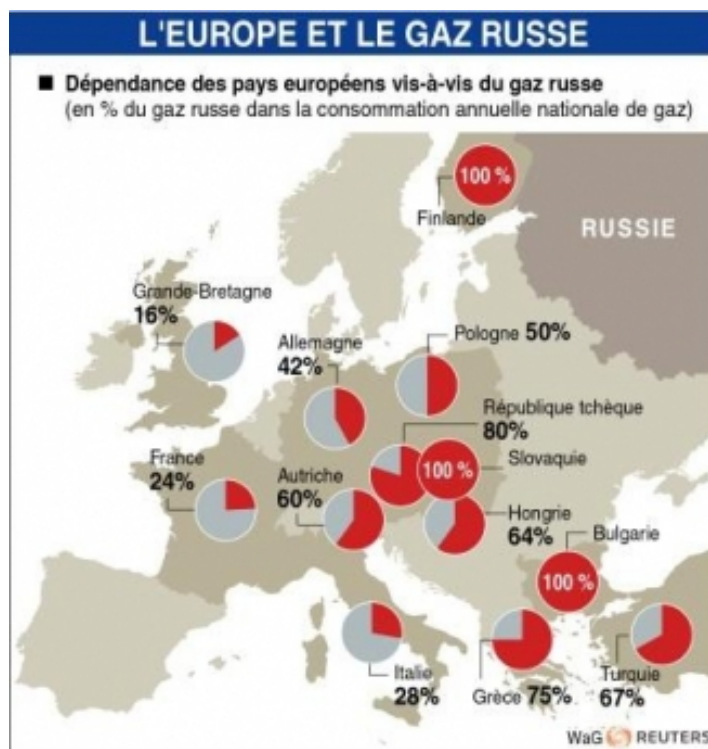
...rendue cependant incertaine par le troisième paquet Énergie-Climat

Les objectifs et mesures du troisième Paquet Énergie Climat de l'UE 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, pourrait conduire à une décroissance de 0,5 à 2 % par an de la consommation européenne de gaz en fonction du prix du pétrole. Dans ce cas, si la politique de forte maîtrise de la consommation de gaz dans les secteurs du bâtiment et de l'industrie envisagée à l'horizon 2020 réussit, l'UE disposerait, pour ses importations et avec les gazoducs existants, d'une marge de capacité d'au moins $50 Gm^3$.

Ces alternatives sont néanmoins suspendues au maintien ou à l'augmentation de la production en Russie, principal fournisseur de l'Union européenne. Les gisements russes sont en fort déclin sur la décennie, ce qui oblige le principal gazier russe Gazprom à réaliser de nouveaux investissements. Sa production pourrait passer de $548 Gm^3$ à près de $600 Gm^3$ d'ici à 2020, mais près de la moitié de cette croissance proviendrait de nouveaux champs. Des investissements très importants sont donc indispensables à moyen terme : ils ne seront toutefois réalisés que si Gazprom est assuré de pouvoir vendre sa production, en particulier auprès de l'Europe.

Ainsi, compte tenu des incertitudes majeures sur les besoins en gaz de l'UE à 2025, **un nouvel exercice de prospective de la demande gazière européenne et de la situation du renouvellement des réserves devra être réalisé à court terme. Il devra prendre en compte les effets du ralentissement**

économique actuel, les premiers résultats du troisième Paquet Énergie-Climat et les contraintes de nos fournisseurs. Il sera avantageux de le partager et le discuter avec nos principaux partenaires. La Russie est parfaitement à même de comprendre que la lutte contre le changement climatique et la crise actuelle conduisent à revoir nos consommations de gaz à 2020. Encore faut-il qu'elle saisisse la portée exacte de ces nouvelles prévisions et qu'elle puisse en tirer les conséquences nécessaires pour ses investissements.



Le besoin d'investissements dans les infrastructures gazières et dans de nouveaux gisements

Il n'en reste pas moins vrai qu'aujourd'hui l'Union européenne éprouve un besoin supplémentaire d'interconnexions gazières pour assurer les échanges entre ses pays membres, dans une perspective notamment de solidarité en cas de crise. Il s'agit également de garantir la sécurité de ses approvisionnements en diversifiant l'origine de ses importations et en participant directement ou indirectement à la mise en valeur de nouveaux champs avec ses principaux fournisseurs. Dans le cadre du plan de relance économique, la Commission européenne vient d'annoncer début mars 2010 l'attribution de 1,4 milliard d'euros destinés à financer une trentaine de projets de gazoducs ou d'infrastructures de GNL. Ces dépenses, dont certaines s'inscrivent dans un objectif de sécurité stratégique, doivent être réalisées. De plus, dès lors que le GNL est considéré comme contribuant à la flexibilité 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 des installations coûteuses.

Six recommandations pour une meilleure sécurité énergétique

Les événements des années 2007-2009 ont été des signaux annonciateurs de tension et d'instabilité : hausse vertigineuse des prix du pétrole et du gaz puis chute tout aussi abrupte, crises géorgienne et ukrainienne, rupture d'approvisionnement *via* l'Ukraine du gaz russe, etc. Le ressaisissement de l'État russe autour de sa puissance gazière, son retrait de la Charte de l'Énergie en août 2009, la part croissante du gaz dans le bilan énergétique, sont également à prendre en compte. Ces éléments fournissent aujourd'hui l'occasion de proposer **une nouvelle politique gazière européenne**. Le perfectionnement du marché intérieur par des mécanismes de coordination et de solidarité, les infrastructures de transport internes ne peuvent suffire s'agissant de la problématique de sécurité énergétique de moyen long terme. C'est le moment de **jeter 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 problématique de la sécurité doit distinguer le risque de court terme (rupture d'approvisionnement pour des raisons techniques et politiques) et celui de long terme (adéquation entre la demande et l'offre disponible à long terme, diversification des sources, rapport de négociation avec les fournisseurs). Le risque de court terme existe, mais il peut être réduit par une diversification des sources d'approvisionnement, par la fiabilité des fournisseurs et par des mécanismes de coordination et de solidarité. Le risque de long terme est plus inquiétant, en raison des investissements considérables et longs (5 à 10 ans) qui sont nécessaires pour compenser le déclin des gisements actuels et absorber l'éventuelle croissance tendancielle de la consommation.

Pour le court terme, 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. Au-delà, il s'agit de mettre en place des **mécanismes de solidarité** entre les États membres et des **mécanismes de gestion de crise** afin de résoudre des difficultés momentanées. C'est l'objet de la proposition aux États membres le **13 juillet 2009 d'un nouveau Règlement** destiné à accroître la sécurité d'approvisionnement en gaz : plan d'action préventif en cas de défaillance d'une infrastructure, plan d'urgence et solidarité communautaire permettant de solliciter les moyens d'actions des différents acteurs (États, compagnies gazières). **Une Agence de coopération des régulateurs de l'énergie** a été officiellement créée **en août 2009**. Elle est destinée, selon les termes de son analyse d'impact, à remédier aux problèmes de sous-investissement du marché européen de l'énergie dans sa capacité de transport transfrontalier et au manque de coordination entre les régulateurs nationaux et les gestionnaires des réseaux de transport. Elle 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.

Pour le moyen long terme, face aux risques d'une dépendance excessive, 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 soutenir le renouvellement des champs gaziers et diversifier ses approvisionnements. 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. 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. Cette revue 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.

La gestion 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. Aujourd'hui, 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 – tout en condamnant juridiquement pour entente illicite à une forte amende – un milliard d'euros – le consortium GDF/E.ON du gazoduc Megal, pour un projet qui remonte à 1975. Le Traité modificatif de Lisbonne a reconsidéré, sur initiative française, la hiérarchie des principes de la construction européenne. Ainsi, la concurrence libre et non faussée n'est plus désormais une fin en soi mais un moyen de réalisation des finalités à atteindre, qu'il faut comparer à d'autres – en l'espèce la sécurité stratégique d'approvisionnements essentiels. Il devient dès lors possible de **tracer de nouvelles perspectives pour la sécurité gazière**. Six objectifs peuvent ainsi être fixés :

- 1) **Réviser périodiquement les besoins en gaz et infléchir la tendance à la consommation croissante : 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.**

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 dans l'habitat résidentiel et le tertiaire, gros consommateurs de gaz pour le chauffage. Si les scénarios « New Policy » de la Commission envisagent une réduction entre 10 % et 20 % de la consommation de gaz à l'horizon 2020, les capacités de production d'électricité à partir de gaz continuent d'augmenter. Compte tenu de

(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 à 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.

l'usage important du gaz dans la production d'électricité, le point focal d'une action décisive réside dans le « mix électrique », – c'est-à-dire le choix des sources d'énergie primaire utilisées pour la production d'électricité – qui 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 substitué 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. L'enjeu critique est de rompre la tendance à la croissance du gaz dans la production d'électricité d'autant plus que, d'ici à 2030, 60 % des centrales électriques européennes devront être renouvelées.

2) Construire les infrastructures de la solidarité européenne : interconnexions transfrontalières, terminaux GNL

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. Néanmoins, avant de partager le gaz, il faut pouvoir le transporter. Les financements décidés dans le cadre du Plan de relance, la création de l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie et la proposition du Règlement du 16 juillet 2009 constituent une première étape importante.

À l'heure actuelle, les pays d'Europe 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 résume à elle seule les craintes européennes.

Le financement des grands réseaux transeuropéens, qui figure parmi les objectifs de l'Union depuis le traité de Maastricht, **doit être relancé** ainsi que le prévoit la Commission en affichant la sécurité stratégique comme une priorité. Un certain nombre d'**outils** pourraient être mis en place afin d'accélérer la réalisation :

- **des schémas directeurs 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 ;
- **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 entre les parties intéressées : collectivités locales et régionales, États, associations, industries, consommateurs, etc.
- **la création effective d'un consortium central européen d'achat de gaz**, dont le statut juridique est précisé ci-dessous.

3) Nouer 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.

Si l'UE 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, Afrique du Nord). Cette situation géographique constitue une réelle opportunité pour créer des partenariats d'intérêt réciproque avec les pays producteurs soucieux de leur développement économique.

À l'Est, 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 acquérir certaines technologies et crédits européens. De fait, s'il n'a pu ni empêcher la crise russo-ukrainienne de début 2009 ni conduire à un consensus sur la Charte européenne de l'Énergie, ce partenariat s'avère une source de dialogue privilégié qui favorise un rapprochement des positions, sur les questions de prospective énergétique, de réglementation européenne, de transit, etc. L'approche européenne repose sur une vision d'un marché libéralisé afin de stimuler la concurrence tandis que la Russie envisage une intervention toujours importante de l'État. Ce partenariat a conduit à la création en 2005 d'un Conseil permanent de partenariat des ministres de l'Énergie. Se pose, en premier lieu, la

question de l'attitude à adopter à la suite du retrait de la Russie du Traité de la charte de l'Energie qui visait à établir des conditions équivalentes de libéralisation entre les différents pays signataires..

Transformer le dialogue UE-Russie en un partenariat énergétique de long terme. Cette recommandation se situe dans la droite ligne du rapport² sur la Sécurité énergétique de l'Union européenne de Claude Mandil qui appelait déjà au renouvellement de l'accord de partenariat avec la Russie. Ce dialogue 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) – constituent des sujets d'intérêt pour les deux parties. En particulier, travailler sur des démonstrateurs industriels de CCS est indispensable si l'on continue de miser sur le gaz. Ces domaines d'actions pourraient être inclus dès maintenant dans un partenariat énergétique contribuant à tous les scénarios pour l'avenir.

Plus globalement, il en va de la position de l'UE et de la Russie dans la compétition énergétique mondiale. Les États-Unis nourrissent des 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 développement technologique. 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.

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, etc. Le Plan solaire méditerranéen, le partenariat UE-Afrique, le partenariat énergétique entre l'Algérie et l'Union européenne en cours de discussion 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.

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 de fournisseurs à l'est et au sud-est.

² *Sécurité énergétique et Union européenne, Perspectives pour la Présidence française*, Rapport au Premier ministre, Claude Mandil, avril 2008

Tracés comparés des gazoducs Nabucco et *South Stream*

Source : CAS.

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

Les compagnies gazières et pétrogazières européennes entretiennent des relations étroites et confiantes avec leurs fournisseurs, en premier lieu Gazprom. 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 ?

La Russie a édicté une loi limitant la participation des sociétés étrangères dans les gisements stratégiques. Des compagnies occidentales avaient pu bénéficier, durant les années 1990, de circonstances très particulières et de prix dérisoires pour acquérir les réserves gazières russes. Cette époque est révolue. Après le retrait de la Russie de la Charte de l'Énergie, **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 européens et russes. 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. Gazprom et E.ON 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.

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 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 comme l'envisageait la charte, ne faut-il pas tracer d'autres perspectives tenant compte du point de vue russe, c'est-à-dire un contrôle souverain des ressources de son sous-sol et de ses infrastructures lourdes ? Il pourrait aussi être proposé aux partenaires des contrats gaziers de libeller les achats et ventes en euro de préférence au dollar, alors que se multiplient les appels à réduire le rôle largement dominant de monnaie de compte de la devise américaine.

Les compagnies gazières et pétrogazières européennes sont suffisamment puissantes et riches d'expertise 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.

5) Organiser la mise en place et la coordination de stocks européens autour d'un programme pluriannuel allongeant progressivement la durée des stocks nationaux. Établir des normes minimales destinées à sécuriser les approvisionnements pour les autorisations de fourniture.

Le stockage de gaz constitue la réponse immédiate intuitive pour se prémunir contre l'interruption des approvisionnements. Cette réponse comporte cependant des inconvénients : les stocks de gaz sont plus coûteux que ceux de pétrole (au moins cinq fois) et de gestion complexe ; de plus, à pouvoir énergétique équivalent, le gaz occupe un volume très supérieur au pétrole, produit liquide. En premier lieu, dans la ligne du rapport Mandil³ et des dispositions de la directive sur la sécurité gazière de 2004, il conviendrait **de prévoir, d'une part, des moyens d'urgence à hauteur de 10 % de la consommation de pointe** (sous forme de stockages, de contrats interruptibles ou d'une combinaison des deux), **et, d'autre part, la vérification par le régulateur de l'applicabilité réelle des clauses d'effacement souscrites par certains consommateurs.** Il pourrait ainsi être proposé de préciser et de rendre contraignantes ces dispositions sous la responsabilité des États membres.

Pour faire face aux déséquilibres instantanés entre l'offre et la demande, liés notamment aux fluctuations saisonnières et aux aléas climatiques, les entreprises gazières gèrent des stocks-outils. Ainsi, en France, jusqu'à 40 % du gaz proviennent des sites de stockage les jours de pointe : cette part est montée à 53 % lors de la grave crise ukrainienne de janvier 2009. Une 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. 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 fournir ses clients pendant la période comprise entre le 1^{er} novembre et le 31 mars.

Une vision stratégique qui ne s'appuie pas sur des instruments d'action n'est plus suffisante. Parler d'une seule voix, développer le dialogue avec les États fournisseurs, se prémunir contre l'interruption des approvisionnements, investir dans les infrastructures et 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 harmonisation pour les rendre applicables à tous.**

Avec sa 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 extérieure⁴, la France a mis en place un régime légal soumettant les importations de pétrole à autorisation. Encadrées par l'administration de tutelle, les entreprises pétrolières françaises comme multinationales étaient 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 nationaux situés en dehors du territoire métropolitain. Notre pays, malgré son handicap géologique, a pu ainsi se doter de puissantes entreprises pétrolières et gazières, publiques et privées, qui ont su prendre toute leur place dans le groupe des majors mondiales. La loi de 1928 et son arsenal réglementaire furent abrogés ultérieurement, dans le cadre du Marché européen. La situation gazière contemporaine présente à bien des égards des similitudes : forte expansion de la consommation européenne, absence ou déclin de ressources géologiques, dépendance extérieure, nécessité d'un instrument d'action pour rendre crédible le dialogue avec les fournisseurs extérieurs.

Conformément à la réglementation européenne, la loi nationale impose aujourd'hui aux entreprises gazières 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

³ *Sécurité énergétique et Union européenne, Perspectives pour la Présidence française, op.cit.*

(⁴) 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.

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

6) Organiser une centrale d'achat de gaz en autorisant les entreprises gazières européennes à se regrouper pour négocier avec les pays fournisseurs et développer les infrastructures de sécurité

Le droit communautaire n'admet qu'exceptionnellement les accords entre les groupes gaziers européens, en raison de la prohibition des ententes, alors que les fournisseurs, à l'instar de Gazprom ou de Sonatrach, sont organisés sous forme de monopoles d'exportation et bénéficient 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'achat de gaz en Europe pourrait-il prendre ?

Les régimes d'exemption se sont imposés dès les origines du Traité du marché commun, parce qu'ils organisent des régulations tempérant les règles du droit de la concurrence. Ils offrent aux entreprises une sécurité juridique, dès l'instant qu'elles 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. Une récente condamnation à de lourdes amendes, frappant un consortium gazier mis en place il y a plus de trente ans n'est pas de nature à les rassurer. 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.

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 d'EDF. Pour assurer la viabilité commerciale et financière de ce projet, 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. L'accord, signé en mai 2009 à Prague, lors du sommet de la « route de la soie » par les leaders de l'Europe, de l'Azerbaïdjan, de la Turquie et de la Géorgie, envisage explicitement la création d'un consortium central européen d'achat de gaz. Une première étape consistera à associer les autorités de surveillance aux conditions de la négociation groupée, afin de les rassurer, en renvoyant à des mécanismes connus en droit de la régulation : transparence, absence de conflit d'intérêt, présence d'un régulateur dans les processus de négociation lui-même, etc. **À terme, et à mesure 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 au débat (sous forme par exemple d'une agence d'approvisionnement en gaz).** C'est par une démarche progressive de ce type que, dans le domaine de la coopération monétaire, le SME, la parité franc-mark, le système européen des banques centrales ont débouché sur la monnaie unique et la BCE au terme d'un processus patient de travail commun.

* * *

La politique européenne de l'énergie s'est construite sur le droit de la concurrence et ne prend pas suffisamment en compte les questions de sécurité stratégique. Les diagnostics pour améliorer la sécurité des approvisionnements gaziers convergent aujourd'hui : une politique européenne affirmée est nécessaire dans ce domaine. La sécurité stratégique ne se réduit pas aux mécanismes de situations de crise : lorsqu'il faut agir, il est déjà trop tard. La sécurité se construit sur le long terme, par les contrats d'approvisionnement, la maîtrise des besoins, la diversification des sources, les infrastructures de transport et de logistique, les voies d'accès. **Sur les instruments d'actions, le consensus européen n'est toutefois pas établi.** En leur absence, les appels répétés à la cohérence du discours européen et au dialogue stratégique avec les pays fournisseurs resteront au stade des intentions, lorsque les contradictions et l'action des lobbies ne contribuent pas à ridiculiser l'Europe.

La nouvelle Commission devra ainsi s'attacher à :

- **relancer des partenariats stratégiques avec les principales régions productrices de gaz** que sont la Russie et l'Afrique du Nord, portant non seulement sur les aspects énergétiques mais aussi sur les questions économiques, technologiques, industrielles, environnementales ... L'actualisation d'un partenariat énergétique avec la Russie, acteur incontournable du système gazier international pourrait ainsi être recherchée. Le constat des désaccords sur le traité de la Charte de l'Énergie officiellement rejetée par la Russie permet désormais de travailler ensemble sur la récente proposition russe d'un nouveau cadre juridique international pour la coopération énergétique ;
- **reposer la question de la sécurité énergétique dans des termes nouveaux** afin de se doter des instruments juridiques appropriés pour l'action, au risque que toute tension future, quelle que soit son origine, ne se transforme en crise avérée pour l'Europe...

Le débat peut donc s'ouvrir demain sur des idées nouvelles. Il est temps d'agir, et de se donner les moyens de l'action.

> *C. Stoffaës*, Ingénieur général des Mines
D. Auverlot, H. Pouliquen, Département Recherche, Technologies, Développement durable