

Le dialogue énergétique Union européenne-Russie : concurrence contre monopoles

Vladimir Milov, Jessica Allevione

DANS **POLITIQUE ÉTRANGÈRE** 2007/5 Hors série, PAGES 221 À 230
ÉDITIONS **INSTITUT FRANÇAIS DES RELATIONS INTERNATIONALES**

ISSN 0032-342X

ISBN 2200924157

DOI 10.3917/pe.hso1.0221

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://shs.cairn.info/revue-politique-etrangere-2007-5-page-221?lang=fr>



CAIRN . INFO

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...
Scannez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour Institut français des relations internationales.

Vous avez l'autorisation de reproduire cet article dans les limites des conditions d'utilisation de Cairn.info ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Détails et conditions sur cairn.info/copyright.

Sauf dispositions légales contraires, les usages numériques à des fins pédagogiques des présentes ressources sont soumises à l'autorisation de l'Éditeur ou, le cas échéant, de l'organisme de gestion collective habilité à cet effet. Il en est ainsi notamment en France avec le CFC qui est l'organisme agréé en la matière.

Le dialogue énergétique Union européenne-Russie : concurrence contre monopoles

Par **Vladimir Milov**

Vladimir Milov est président de l'Institut de politique énergétique, centre de recherche indépendant basé à Moscou. En décembre 2001, il est devenu conseiller auprès du ministre de l'Energie, puis vice-ministre de l'Energie entre mai et octobre 2002.

Texte traduit de l'anglais par Jessica Allevione

Les relations énergétiques entre la Russie et l'Union européenne sont au seuil de profonds changements que rend nécessaires l'asymétrie croissante entre un monopole national renforcé sur les approvisionnements, et l'ouverture des marchés en Europe. Les autorités communautaires doivent prendre l'initiative pour un nouveau modèle de relations énergétiques : en dépendent non seulement la sécurité énergétique des Européens, mais encore celle de l'ensemble des marchés énergétiques russes et eurasiens.

Ce texte a été publié pour la première fois en septembre 2006 dans la collection « Russie.Nei.Visions », n° 13, du Centre Russie/NEI de l'Ifri.

politique étrangère

Les relations énergétiques entre la Russie et l'Union européenne (UE) se trouvent à l'aube d'une profonde modification. Le passé est révolu : l'intégration croissante des marchés se substitue progressivement au traditionnel mode d'approvisionnement du continent européen par la Russie. La maturité grandissante des compagnies énergétiques russes les pousse à vouloir pénétrer les marchés européens, tandis que les compagnies européennes cherchent des partenariats de production en amont afin d'assurer leurs positions en aval sur les marchés européens.

Le climat politique se modifie lui aussi : les normes de concurrence communautaires deviennent un facteur de plus en plus important. Les marchés énergétiques – d'habitude intégrés verticalement – connaissent une phase d'ouverture et de libéralisation, alors qu'en matière d'approvi-

sionnement, concentration et gestion centralisée gagnent progressivement du terrain en Russie. Tout cela intervient précisément au moment où la dépendance de l'UE en matière d'importation d'énergie croît fortement, ce qui ne peut, à l'avenir, que renforcer la position de la Russie, l'un de ses principaux fournisseurs. Dans son nouveau *Livre vert*¹, la Commission européenne estime que d'ici 20 à 30 ans environ, 70 % des besoins énergétiques communautaires seront assurés par l'importation, contre 50 % aujourd'hui.

Dernièrement, plusieurs experts se sont exprimés sur la situation actuelle. Il est néanmoins frappant de constater que la plupart d'entre eux préconisent des solutions « défensives », dictées par un manque de confiance réciproque ; d'une part, les investisseurs européens se voient refuser l'accès en amont à la production pétrolière et gazière russe et, d'autre part, l'UE diversifie ses importations énergétiques en vue de réduire sa dépendance à l'égard des approvisionnements russes. De telles stratégies reflètent une orientation politique bien plus qu'une convergence des marchés européens et russes, pourtant favorisée par la proximité géographique ainsi que par des liens économiques traditionnels.

Malgré tout, une approche plus constructive est-elle envisageable ? Le présent texte vise à examiner un aspect précis des relations énergétiques entre l'UE et la Russie : le décalage entre les principes de libre concurrence prônés par la Commission européenne et les monopoles énergétiques en Russie, mais aussi au sein de l'UE.

Blocages du dialogue Union européenne-Russie

En règle générale, la Russie a établi ses relations avec les pays européens sur une base bilatérale, tant avec les gouvernements nationaux qu'avec les compagnies du secteur énergétique. Ce processus initial s'est mis en place naturellement : la plupart des relations politico-commerciales en matière d'énergie trouvent leurs racines dans la guerre froide, période durant laquelle les institutions européennes ne fonctionnaient pas encore efficacement, du moins en matière de politique énergétique. Une grande partie de ces relations s'appuyaient sur des accords bilatéraux entre, d'une part, des compagnies européennes intégrées verticalement – monopoles nationaux ou régionaux entretenant fréquemment des liens étroits avec les hommes politiques et les gouvernements nationaux – et d'autre part, des monopoles d'État russes, aussi verticalement intégrés et directement connectés au pouvoir central. Ainsi, ces liens bilatéraux ont glissé vers

1. Commission des Communautés européennes, *Livre vert, Une Stratégie européenne pour une énergie sûre, compétitive et durable*, Bruxelles, Commission européenne, 8 mars 2006, disponible sur <ec.europa.eu/energy/green-paper-energy/index_fr.htm>

une sorte de cartellisation constituant un obstacle à la transparence. Le cadre contractuel était élaboré selon ce modèle, introduisant de nombreux éléments destinés à protéger la position sur le marché des importateurs de gaz européens (contrats à long terme, clauses de destination) en contrepartie de conditions favorables aux exportateurs de gaz (*take or pay*). Cela concernait particulièrement les approvisionnements en gaz, pour lesquels l'intégration verticale demeurait largement la règle, tant pour les Russes que pour les Européens.

Cependant, le processus d'intégration européenne a favorisé l'émergence de nouvelles approches en matière de politique commune européenne et de règles du jeu, en encourageant une meilleure concurrence et une politique d'*open market*, qui ont remis en cause le cadre traditionnel des échanges. En outre, l'internationalisation des marchés de l'énergie a également contribué à transformer le paysage, notamment dans le secteur de l'approvisionnement en gaz, en raison du développement rapide de nouveaux gazoducs et plus particulièrement de l'augmentation des approvisionnements en gaz naturel liquéfié (GNL), avec pour conséquence un assouplissement notable du marché. Il est alors devenu évident que l'ancien cadre (fournisseur et grossiste uniques) ne correspondait plus au nouveau modèle pro-concurrentiel des marchés européens de l'énergie. Les nombreux différends opposant la Commission européenne aux monopoles russes et européens ont mis en exergue les points suivants :

Les liens bilatéraux ont glissé vers une sorte de cartellisation constituant un obstacle à la transparence

- le conflit (résolu à terme) avec les autorités européennes chargées de la concurrence au sujet des « clauses de destination » spécifiées dans les contrats d'approvisionnement à long terme – passés entre des compagnies russes et Gazprom –, et qui protégeaient indirectement les partenaires européens de Gazprom de la concurrence ;
- la question de la ratification de la Charte européenne de l'énergie par la Russie et les réticences de cette dernière quant à la libre circulation du gaz en provenance d'Asie centrale vers les marchés européens ;
- les tensions récentes suscitées par l'ambition de monopoles énergétiques liés à l'État russe d'intégrer en aval les marchés énergétiques européens et la méfiance des autorités européennes chargées de la concurrence devant cette évolution.

Sortir de l'impasse que représente l'ancien modèle des relations énergétiques Russie-UE et les développer dans un nouveau contexte, plus concurrentiel, constitue la clé des relations durables entre les deux partenaires en matière d'énergie. Comme l'indique l'Agence internationale de l'énergie

(AIE) dans un de ses documents d'information : « Il existe une asymétrie croissante notoire entre la tendance des fournisseurs au renforcement des monopoles nationaux sur les marchés énergétiques et l'ouverture progressive des marchés européens² ». L'AIE dénonce également la trop faible diversification du marché en Eurasie et les distorsions qui en découlent. En guise d'exemple, citons le cas de Gazprom : la compagnie achète du gaz en Asie centrale et le revend aux consommateurs européens à un prix fortement majoré ; en outre, plus généralement, ceux-ci se voient contraints de vivre avec la menace d'un monopole du marché qui influe sur la transparence et la durabilité des approvisionnements énergétiques eurasiens. Toutefois, les Européens doivent comprendre que certaines compagnies nationales européennes (allemandes, italiennes ou autres) soutiennent largement la position des monopoles russes, particulièrement celles qui ont hérité de la structure de monopoles intégrés verticalement et qui ont ainsi directement intérêt à se montrer réticentes quant à l'introduction de la concurrence et à l'ouverture des marchés énergétiques européens.

Les consommateurs sont les perdants

Cette alliance se révèle aussi désavantageuse pour les consommateurs européens et russes. Les premiers en ont déjà subi les conséquences : lors des crises gazières Biélorussie-Russie en janvier 2004 et Ukraine-Russie début janvier 2006, la Russie a volontairement interrompu ses approvisionnements en gaz, provoquant une brève pénurie, tant en Russie que dans les pays consommateurs et de transit. Bien que ces perturbations d'approvisionnement n'aient pas affecté la plupart des consommateurs finaux en Europe de l'Ouest en raison de leurs réserves stratégiques, ces

L'Occident est préoccupé par la capacité de Gazprom de subvenir aux besoins en gaz de l'Europe

événements restent tout de même préoccupants car ils sont révélateurs d'une tendance générale : il n'est pas exclu que ce type de crise se reproduise durant les prochains hivers. En effet, les relations de la Russie avec la Biélorussie et l'Ukraine réservent encore un grand nombre d'incertitudes, à court terme comme à long terme. De plus, il ne faut pas écarter l'éventualité de pénuries de gaz en Eurasie pendant les périodes de forte demande d'hiver, car le rendement des champs exploités par Gazprom est sur le déclin, et la prospection et l'exploitation de nouveaux champs gaziers souffrent d'un sous-investissement chronique.

À ce propos, l'Institut de politique énergétique prévoit un déficit gazier en Russie et en Europe de l'ordre de 100 milliards de mètres cubes (Mm³) par rapport à la demande réelle, dès 2010. L'Occident s'est d'ailleurs déjà

2. Document d'information de l'AIE.

préoccupé de la capacité de Gazprom à subvenir aux besoins en gaz de l'Europe. « Gazprom n'a pas investi assez dans le développement de nouveaux gisements pour contrebalancer la décroissance de ses trois principaux champs gaziers », – c'est en ces termes que s'est exprimé le président de l'AIE, Claude Mandil, lors d'un entretien accordé à l'*International Herald Tribune*³.

Pourtant, les entreprises européennes clientes de Gazprom ont tendance à minimiser l'éventualité de réelles pénuries d'approvisionnement et défendent même Gazprom publiquement par des affirmations telles que « tout va bien », « les approvisionnements sont sûrs », « nous (et nous seuls) pouvons discuter avec Gazprom », « la plupart des problèmes ne sont que le fruit de l'imagination des hommes politiques et des journalistes ». Cela peut en partie s'expliquer par leur besoin de pouvoir négocier avec Gazprom, toute remarque critique étant susceptible de peser négativement et immédiatement sur leurs relations. Cette interprétation de la situation conduit les Européens à une mauvaise évaluation des risques réels que comporte l'approvisionnement gazier russe et restreint donc l'éventail des options possibles. Cette position de principe a aussi pour conséquence de renforcer l'influence politique de Gazprom et, de ce fait, les inégalités au sein du marché européen de l'énergie.

Il importe de souligner que les Russes souffrent aussi de ce contexte monopolistique dans le secteur gazier : depuis que Gazprom existe, le sous-investissement chronique dans le développement de nouveaux secteurs de la production a généré des pénuries d'approvisionnement, ainsi que de sérieuses limitations en matière de développement économique et de politique concernant le changement climatique. Pour la première fois, les centrales électriques russes ont subi des restrictions d'approvisionnement en gaz au cours de l'été 2006, période durant laquelle la demande est traditionnellement basse. En janvier et février 2006, les volumes d'approvisionnement des centrales électriques russes ont chuté de 80 à 85 % par rapport aux volumes prévus par les contrats initiaux. Le secteur de l'énergie a dû recourir à des combustibles alternatifs, ce qui s'est révélé particulièrement onéreux : durant cette période, les centrales électriques russes ont dépensé 50 millions de dollars supplémentaires par semaine. En outre, leurs émissions de dioxyde de carbone (CO₂) ont considérablement augmenté : selon les estimations de la compagnie RAO EES, elles ont été en moyenne de 40 % supérieures à celles issues de la combustion de gaz.

Pour d'évidentes raisons, ces problèmes restent non résolus. Une compagnie qui jouit de son monopole préfère investir dans le renforcement de son pouvoir plutôt que de s'engager dans des projets à plus long terme,

3. J. Dempsey, « Energy Agency Criticizes Gazprom », *International Herald Tribune*, 6 juillet 2006.

porteurs de risques, comme le développement de la production en amont. Par exemple, durant la période 2003-2005, dans un contexte de recettes d'exportation exceptionnelles, Gazprom a consacré environ 14 milliards d'euros à des prises de participation dans des compagnies opérant en dehors du secteur gazier – pétrole, pétrochimie, électricité, industrie de l'équipement et construction. Ces opérations ont été fortement appuyées par l'État russe, afin de renforcer l'influence de ce dernier dans certains secteurs d'activités. Cette somme dépasse à elle seule le total des capitaux mobilisés ces dix dernières années pour le développement en amont de la production gazière.

Cette attitude est compréhensible pour un monopole qui ne subit pas la pression de la concurrence : la recherche de la rente et le renforcement de son pouvoir monopolistique deviennent prioritaires par rapport à la modernisation et à la satisfaction de la clientèle. En Russie, modernistes et réformateurs ont longtemps insisté sur la nécessité de résoudre cette question, en mettant fin à l'organisation monopolistique du secteur énergétique russe par la promotion de la concurrence, ainsi que par une réforme du marché dans le secteur gazier russe, notamment par la restructuration de Gazprom. Ceci contribuerait indirectement à résoudre le problème du sous-investissement dans le développement de la production en amont. Néanmoins, le président Poutine a coupé court à ces projets : il considère, en effet, le monopole comme indispensable pour exercer des pressions tant au niveau national qu'international.

Divisions et déceptions européennes

Si l'on s'appuie uniquement sur les liens bilatéraux non transparents entre Gazprom et les groupes énergétiques européens verticalement intégrés, il

Laisser les monopoles gaziers européens mener les rapports énergétiques entre l'UE et la Russie conduit à l'échec

va de soi que la sécurité énergétique future de la Russie et de l'Europe ne saurait être durable. Cela soulève la question de la mise en œuvre d'une réelle politique communautaire en la matière car, comme l'affirme la Commission européenne : « L'UE doit se doter d'une politique extérieure clairement définie en matière d'énergie et l'appliquer d'une même voix, au niveau tant national que communautaire⁴ ».

Bien entendu, il revient aux Européens de définir quels sont les meilleurs moyens pour atteindre cet objectif. Cependant, il est temps d'admettre que laisser les monopoles gaziers européens en aval – ainsi que les divers gouvernements qui les soutiennent – mener les rapports énergétiques entre

4. Commission des Communautés européennes, *op. cit.* [1].

L'UE et la Russie est une approche vouée à l'échec. En premier lieu, cela ne permettra pas d'éviter des crises d'approvisionnement, qu'elles soient dues au sous-investissement ou à des facteurs politiques. Pire encore, cela tend à induire la population européenne en erreur en faisant passer pour un simple bruit de fond les questions pourtant légitimes sur la fiabilité des approvisionnements énergétiques russes.

Il conviendrait, en réalité, de donner plus de poids à une participation commune et coordonnée des institutions européennes dans la relation énergétique avec la Russie. Bien entendu, bon nombre de questions restent de nature strictement commerciale. Toutefois, les principes suivants méritent d'être soulignés :

- les monopoles russes qui choisissent des partenaires pour un développement en amont ne doivent pas se borner à réserver une part privilégiée à telle ou telle compagnie russe ou européenne ; cela entrave le principe de concurrence ;
- le développement de partenariats fondés sur des contrats à long terme devrait intégrer un accès concurrentiel à l'achat de gaz par tous les acheteurs d'énergie en gros ;
- l'accès à des participations en aval sur les marchés européens doit être accordé en tenant compte du poids monopolistique de certains fournisseurs dans le secteur de la production en amont, afin de promouvoir l'ouverture à la concurrence du secteur de la production.

De notre point de vue, le principe de libre concurrence est une valeur universelle et la clé qui doit guider le développement des relations énergétiques entre l'UE et la Russie. Assurer un respect rigoureux de la concurrence permet une ouverture du marché – garante d'une meilleure interdépendance entre les parties, ce que les gouvernements seront contraints de prendre en compte. En outre, cela minimisera le risque de monopolisation en aval par les producteurs d'énergie. Les normes de concurrence devraient ainsi enrayer les fusions et acquisitions, aujourd'hui plus que jamais souhaitées par le Kremlin. De telles monopolisations tendent à menacer les marchés européens. Par exemple, l'entrée en vigueur de la nouvelle loi russe sur les exportations de gaz naturel, signée par le président Poutine le 19 juillet 2006, prévoit la légalisation du monopole de l'exportation gazière russe *de jure*, ce qui pose de manière aiguë la question de l'accès de Gazprom aux marchés européens de l'énergie, en plein processus d'ouverture à la concurrence. On ne peut parler de concurrence loyale en aval, lorsque le fournisseur en amont jouit d'un monopole légal et total.

Il incombe également à la Russie de reconnaître cet état de fait. Une application plus ferme des normes de concurrence communautaires pourrait inciter la Russie à opérer quelques changements. La lutte contre les

monopoles limiterait sans doute les opportunités d'expansion de Gazprom sur le marché européen, tandis qu'elle faciliterait le développement de compagnies privées. Ainsi, Ioukos et Lukoil, compagnies pétrolières russes privées, ont aisément acquis d'importantes parts sur les marchés énergétiques en Slovaquie, Lituanie, Roumanie et Bulgarie.

En Russie, le choix de partenaires européens, soumis à la concurrence pour des coopérations en matière de production, se révèle aussi déterminant dans la mesure où cela peut modifier la situation monopolistique aux deux extrémités de la chaîne de distribution. Pour l'heure, ce processus est tout sauf transparent – en témoigne le choix des partenaires pour le développement du champ gazier Chtokman, en mer de Barents : les négociations entamées depuis deux ans ne semblent pas près d'aboutir. Même des partenariats anciens avec Gazprom, généralement considérés comme solides, ne garantissent en aucun cas un accès en amont au marché russe. Pour s'en convaincre, il suffit d'évoquer le cas de l'allemand E.ON-Ruhrigas, de loin le plus gros investisseur direct dans les hydrocarbures russes : bien qu'il détienne 6,4 % du capital de Gazprom, il lui a fallu plusieurs années pour négocier un accord solide lui assurant un accès au champ gazier Yuzhno-Russkoye en Sibérie orientale. Il n'est parvenu à un accord-cadre avec Gazprom qu'en juillet 2006 ; quant à l'accord final, sa signature a une nouvelle fois été différée.

Actuellement, il semblerait que la signature de contrats passe par l'arbitraire du choix des partenaires sans aucune transparence. À cet effet, en Europe, les autorités de régulation peuvent et doivent agir rapidement, afin d'infléchir cette tendance, d'autant plus que Gazprom projette une expansion considérable sur le marché européen, tant en termes quantitatifs (jusqu'à 178 Mm³ de gaz en Europe d'ici 2008, plus de 10 Mm³ sur le seul marché britannique d'ici 2010) qu'en termes qualitatifs (projets de prises de participation). Par ailleurs, les approvisionnements en gaz ne dépendent pas seulement de Gazprom : à l'exception de l'Autriche et de la Finlande, dans la plupart des pays de l'UE à 15 qui importent du gaz russe, la part de Gazprom représente moins de 10 % de la consommation d'énergie primaire. Dans les nouveaux États membres, comme la Hongrie et la Slovaquie, elle représente un tiers de la consommation globale. Ces pays pourront, par ailleurs, diversifier leurs approvisionnements via les gazoducs Bakou-Tbilisi-Erzurum et Nabucco, appelés à concurrencer les positions de Gazprom.

En Europe, la dépendance vis-à-vis des importations de gaz russe reste certes élevée, mais la situation est relativement contrastée. Elle ne devrait pas empêcher la prise de mesures anti-monopoles pour favoriser la concurrence.

Gazprom n'est pas à l'abri des principes de la libre concurrence. Sa volonté de se développer davantage sur le marché européen pourrait bien être contrariée par les autorités de régulation. Cette évolution ne jetterait pas seulement les bases d'une ouverture partielle du secteur gazier russe (encore bien improbable), mais permettrait aussi de limiter les tendances monopolistiques sur les marchés énergétiques eurasiens, tendances qui existent déjà sous forme de monopoles énergétiques européens « post-intégrés ».

Il apparaît clairement que les autorités européennes de la concurrence devraient prendre l'initiative en définissant un nouveau modèle de relations énergétiques. Le succès de cette action ne déterminerait pas seulement la sécurité de l'approvisionnement énergétique des consommateurs européens, mais aussi celle des marchés énergétiques russes et de tous les marchés énergétiques eurasiens.

La stratégie adoptée devrait impérativement permettre à la fois l'accès russe aux marchés européens (ardemment souhaité par le Kremlin et Gazprom) et l'accès européen à la production en amont de gaz russe, ainsi qu'aux approvisionnements dans les pays d'Asie centrale (Turkménistan, Kazakhstan et Ouzbékistan). Les gouvernements et les compagnies qui tentent de détourner les normes communautaires de concurrence en bloquant l'accès aux ressources gazières

Tableau 1. Dépendance européenne au gaz russe en 2005
(en millions de tonnes équivalent pétrole)

Pays	Importations de gaz russe	Consommation d'énergie primaire (CEP)	Part du gaz russe dans la CEP (en %)
Hongrie	8,1	24,9	32,5
Slovaquie	4,9	18,2	27,2
Turquie	16,2	89,7	18,1
Autriche	6,1	34,6	17,7
Finlande	4,1	25,6	15,8
République tchèque	6,7	44,4	15,0
Bulgarie	2,8	20,3	13,7
Italie	19,7	183,9	10,7
Roumanie	4,1	39,8	10,2
Allemagne	31,4	324,0	9,7
Pologne	6,3	91,7	6,9
Grèce	2,2	33,5	6,4
France	11,9	262,1	4,5
Pays-Bas	3,6	94,7	3,8

Note : le terme d'énergie primaire renvoie aux produits présents dans la nature sous une forme ne nécessitant aucune transformation pour être exploitée directement afin de produire de l'énergie.

Source : British Petroleum (BP), *BP Statistical Review of World Energy 2006*, Londres, BP, juin 2006 pour la consommation primaire d'énergie, et données de Gazprom pour les exportations de gaz depuis la Russie vers les pays concernés.

La stratégie adoptée doit permettre l'accès russe aux marchés européens et l'accès européen à la production russe

ou leur transit par des pays tiers ne devraient pas être autorisés à prendre des participations sur le marché européen. Il faudrait abandonner la législation russe qui monopolise *de jure* les exportations gazières et promouvoir des relations directes entre les consommateurs européens et d'autres fournisseurs gaziers en Russie comme en Asie centrale. La concurrence ne peut fonctionner autrement, et ainsi l'Europe ne sera plus seule à profiter de telles relations.

Une fois accepté, ce principe modifierait profondément les positions russes et celles des pays européens, qui privilégient actuellement une approche « séparatiste » dans le dialogue énergétique avec la Russie.



MOTS CLÉS

Énergie
Relations Union européenne-Russie
Accès aux marchés
Normes européennes de concurrence