

# LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'ÉNERGIE

GOUVERNANCE EUROPÉENNE ET GÉOPOLITIQUE DE L'ÉNERGIE

5

Sous la direction de Cécile KÉRÉBEL  
et Jan Horst KEPPLER

LA GOUVERNANCE  
MONDIALE DE L'ÉNERGIE



# LA GOUVERNANCE MONDIALE DE L'ÉNERGIE

GOUVERNANCE EUROPÉENNE ET GÉOPOLITIQUE DE L'ÉNERGIE  
TOME 5

Sous la direction de Cécile KÉRÉBEL  
et Jan Horst KEPLER



L'Institut français des relations internationales (Ifri) est, en France, le principal centre indépendant de recherche, d'information et de débat sur les grandes questions internationales. Créé en 1979 par Thierry de Montbrial, l'Ifri est une association reconnue d'utilité publique (loi de 1901). Il n'est soumis à aucune tutelle administrative, définit librement ses activités et publie régulièrement ses travaux.

L'Ifri associe, au travers de ses études et de ses débats, dans une démarche interdisciplinaire, décideurs politiques et économiques, chercheurs et experts à l'échelle internationale.

Avec son antenne de Bruxelles (Ifri Bruxelles), l'Ifri s'impose comme un des rares *think tanks* français à se positionner au cœur même du débat européen.

\*

Le programme « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie » de l'Ifri veut contribuer à l'émergence d'une vision cohérente pour une politique énergétique et climatique durable au travers de séminaires, débats et publications. Le programme publie des notes de recherche accessibles sur le site Internet de l'Ifri, ainsi qu'une série d'ouvrages couvrant les principaux enjeux du domaine énergétique. Le présent volume constitue le tome 5 de cette série.

Tome 1 : *Abatement of CO<sub>2</sub> Emissions in the European Union* (2007)

Tome 2 : *L'Énergie nucléaire et les opinions publiques européennes* (2008)

Tome 3 : *The External Energy Policy of the European Union* (2008)

Tome 4 : *Gaz et pétrole vers l'Europe. Perspectives pour les infrastructures* (2008)

Tome 5 : *La Gouvernance mondiale de l'énergie* (2009)

© DROITS EXCLUSIVEMENT RÉSERVÉS – IFRI – PARIS, 2009

ISSN 1962-610X

ISBN 978-2-86592-372-4

**IFRI**

27, RUE DE LA PROCESSION  
75740 PARIS CEDEX 15 – FRANCE  
TÉL. : 33 (0)1 40 61 60 00  
FAX : 33 (0)1 40 61 60 60  
E-MAIL : [ifri@ifri.org](mailto:ifri@ifri.org)

**IFRI BRUXELLES**

RUE MARIE-THÉRÈSE, 21  
B-1000 BRUXELLES – BELGIQUE  
TÉL. : 32 (2)238 51 10  
FAX : 32 (2)238 51 15  
E-MAIL : [info.bruxelles@ifri.org](mailto:info.bruxelles@ifri.org)

SITE INTERNET : [Ifri.org](http://Ifri.org)

# Sommaire

## **Partie I**

INTRODUCTION .....	7
<b>Préface</b> .....	9
Jan Horst Keppler	
Pourquoi la gouvernance ? Pourquoi l'énergie ? .....	9
Gouvernance et marchés : conflit ou complémentarité ? .....	11
<b>Chapitre 1. Qu'est-ce que la gouvernance globale de l'énergie ?</b>	
<b>Les termes du débat</b> .....	15
Cécile Kérébel	
Un nouveau contexte de gouvernance .....	17
La gouvernance globale de l'énergie : les termes du débat .....	23

## **Partie II**

ENJEUX .....	37
<b>Chapitre 2. Quelle gouvernance globale pour les marchés du pétrole et du gaz ?</b> .....	39
Cécile Kérébel	
L'architecture du marché du pétrole .....	41
L'architecture du marché du gaz naturel .....	77
Conclusion : les marchés du pétrole et du gaz sont-ils « gouvernés ? »	108
<b>Chapitre 3. Investir dans le secteur de l'énergie : une question de gouvernance</b> .....	121
Jan Horst Keppler, Christian Schülke	
<i>Six raisons de l'insuffisance des investissements</i> .....	122
<i>Crise financière et crise énergétique : quels liens ?</i> .....	125
<i>Les vraies menaces pour les investissements :</i>	
<i>le rôle de la gouvernance</i> .....	128
Les besoins d'investissement dans le secteur de l'énergie .....	131

Le cadre actuel de régulation des investissements dans le secteur de l'énergie .....	135
Les tentatives récentes de « multilatéralisation » du cadre légal des investissements étrangers .....	145
Options d'action .....	154
 <b>Partie III</b>	
PERSPECTIVES .....	165
<b>Chapitre 4. Outils et acteurs de la gouvernance carbone</b> .....	167
Maïté Jauréguy-Naudin	
Outils de la gouvernance carbone .....	168
Les acteurs de la gouvernance carbone .....	193
Conclusion .....	198
Annexe 1. Gouvernance des émissions des GES et interactions avec les marchés de l'énergie : le cas de l'Europe .....	201
Annexe 2. Gouvernance des émissions des GES : perspectives aux États-Unis ....	209
<b>Chapitre 5. L'Organisation mondiale du commerce peut-elle être un modèle de gouvernance pour le secteur de l'énergie ?</b>	215
Olivier Louis	
Pourquoi une telle évolution ? .....	218
L'OMC et la sécurité énergétique .....	220
L'OMC et la lutte contre le réchauffement climatique .....	233
 <b>Partie IV</b>	
CONCLUSION GÉNÉRALE .....	247
Cécile Kérébel	
Pour une gouvernance mondiale de l'énergie renforcée .....	249

# **Partie I**

## Introduction



# Préface

## Pourquoi la gouvernance ? Pourquoi l'énergie ?

Pourquoi un livre sur la gouvernance des marchés mondiaux de l'énergie ? D'abord parce que l'énergie est un enjeu stratégique pour nos sociétés industrielles. Sécurité des approvisionnements, compétitivité économique, performance environnementale – l'énergie se situe au cœur même des grandes questions politiques en Europe et ailleurs. Il est donc légitime et utile de se demander selon quelles règles s'organisent la production et la consommation d'énergie. L'intérêt renouvelé pour la gouvernance du secteur de l'énergie résulte également d'un sentiment diffus d'une insatisfaction de son état actuel. Décisions *ad hoc*, absence de règles, mélange cru d'enjeux économiques et politiques... Il n'est pas difficile d'aboutir au constat que producteurs et consommateurs d'énergie profiteraient d'une meilleure clarté des règles d'engagement.

L'énergie constitue également un domaine particulier et un cas singulièrement intéressant pour les études de gouvernance en général. Nous y trouvons :

- l'interaction entre acteurs étatiques et grands acteurs non étatiques ;
- la nature internationale des enjeux énergétiques compte tenu du fait que les centres de production et de consommation sont géographiquement éloignés ;
- les questions de la justice distributive autour des rentes et de leur distribution entre producteurs, États et consommateurs ;

- les enjeux de l'environnement et du développement durable avec les problèmes de gouvernance *sui generis* qu'ils impliquent ;
- les interactions avec d'autres domaines d'intérêt, tels le développement économique, la finance internationale ou encore la lutte contre la corruption ;
- une scène grandiose pour la manifestation concrète des grandes tendances historiques tels le colonialisme ou le nationalisme des pays producteurs de matières premières ;
- une interaction avec les grands enjeux géopolitiques dans des zones particulièrement fragiles, tels le Moyen-Orient, l'Afrique du Nord ou l'Asie centrale.

Dans la partie introductive, le chapitre I « Qu'est-ce que la gouvernance globale de l'énergie ? Les termes du débat » montrera en quoi le concept de gouvernance et son application au secteur spécifique de l'énergie donnent lieu à des interprétations très différentes les unes des autres dans les cercles académiques et d'experts. Les publications sur la gouvernance globale de l'énergie sont nombreuses mais il manque aujourd'hui un cadre analytique clair de ce qu'elle recouvre. C'est ce que propose ce premier chapitre introductif.

Dans sa définition la plus générale, la notion de gouvernance englobe tout processus structurant dans le domaine de l'énergie. Vu que la gouvernance au niveau national est largement développée, analysée et documentée (et donc un sujet d'études particulier, bien défini), le terme de gouvernance est d'habitude réservé aux processus structurant au niveau supranational, voire global. Ceci sera le cas également dans cette étude du programme énergie de l'Ifri « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie ». Mais même en tenant compte de cette restriction, les auteurs n'ont nullement l'ambition de livrer une exposition systématique de tous les processus de gouvernance globale dans le secteur de l'énergie. Un tel effort demanderait des ressources considérables et aurait une valeur ajoutée limitée pour un domaine où les réalités du terrain, les aspirations des différents acteurs et les concepts mêmes sont en éternelle et rapide évolution.

L'ambition de cette étude est plutôt de sensibiliser le lecteur aux enjeux de la gouvernance des marchés de l'énergie et de

développer quelques perspectives argumentées avec des propositions concrètes pour améliorer la gouvernance mondiale du secteur de l'énergie.

La deuxième partie « Les enjeux de la gouvernance » se concentrera ainsi sur ses enjeux et ses défis avec des chapitres thématiques. Le chapitre II regardera donc de près la situation dans les domaines du pétrole et du gaz et le chapitre III se tournera vers la question des investissements dans le domaine de l'énergie et les défis qu'elle pose pour la gouvernance.

La troisième partie « Les perspectives de la gouvernance » regardera de près deux nouveaux forums dans lesquels se négocie actuellement la gouvernance internationale du secteur de l'énergie. Leur sélection peut surprendre le lecteur non averti. Il s'agit dans le chapitre IV des négociations sur la réduction des gaz à effet de serre dans le contexte de l'United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). Compte tenu qu'au niveau mondial 80 % des émissions de gaz à effet de serre sont dus à la combustion d'énergies fossiles, il est clair que toute réduction de leurs émissions aura des répercussions massives sur le secteur de l'énergie. Vu le haut degré d'organisation institutionnelle du processus concernant le climat, certains acteurs du secteur de l'énergie risquent même d'être surpris à moyen terme par des décisions dont ils ne mesurent actuellement que très imparfaitement la pertinence énergétique.

Le chapitre V se penchera en revanche sur les différents processus de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) dont plusieurs impactent d'une manière ou d'une autre les échanges énergétiques. L'OMC est également intéressante sous une perspective plus indirecte. Constituant pour le domaine des échanges un exemple paradigmatique d'une gouvernance internationale, il trace l'horizon de ce que pourrait être, un jour lointain, *mutatis mutandis*, une gouvernance du secteur de l'énergie. Une conclusion synthétisant les leçons des différents chapitres conclura l'ouvrage.

## **Gouvernance et marchés : conflit ou complémentarité ?**

L'enjeu de la gouvernance du secteur énergétique gagne en profil et en pertinence si on l'approche à travers cette question

spécifique : quelle est la relation entre le marché de l'énergie (entendu ici comme la somme des interactions des acheteurs et des vendeurs d'énergie) et les grands acteurs spécifiques, c'est-à-dire les pays producteurs, les grandes compagnies énergétiques (les « majors ») et les pays consommateurs ? Une question ancillaire est bien sûr s'il existe conflit ou complémentarité entre la gouvernance internationale et les mouvements du marché.

Un système de règles ou de conventions communément adopté peut certes être un frein à l'exercice libre des échanges. Mais les économistes le savent depuis fort longtemps : un marché est une institution qui repose elle-même sur un certain nombre de règles, dont en tout premier lieu la protection de la propriété privée et le respect des engagements contractuels.

Quand on cherche à cerner le lien entre marchés de l'énergie et gouvernance, une question importante est de savoir si on parle d'une gouvernance multilatérale ou d'une gouvernance bilatérale, voire nationale, des enjeux énergétiques. La première a souvent vocation à développer les règles pour un meilleur fonctionnement du marché (définitions des droits de propriété, règles générales pour faciliter l'investissement et l'accès aux infrastructures...), alors que les deux dernières cherchent souvent à aller au-delà des résultats qui se produiraient sur un marché laissé aux seuls acteurs privés. La tension entre ces deux formes de gouvernance sera un thème poursuivi sur toute la longueur du texte.

Sans vouloir anticiper sur le contenu des chapitres et les conclusions, il est clair que toute forme de gouvernance qui ne respecte pas le principe même d'un marché mondial de l'énergie et prône une régression vers une politisation gratuite des enjeux énergétiques ne pourra pas contribuer à une meilleure transparence et certitude des règles pour favoriser une situation dans laquelle producteurs et consommateurs sont amenés à promouvoir des solutions gagnant-gagnant qui maximisent les surplus respectifs. Cela n'implique pas une capitulation devant le marché tout-puissant. Chaque acteur a le droit de faire valoir des objectifs extra-économiques profondément ressentis. L'essentiel est pourtant que la *forme* de l'articulation de ces objectifs soit *compatible* avec l'organisation et l'amélioration des échanges marchands.

En bref, la bonne gouvernance des marchés mondiaux de l'énergie doit partir du principe que l'énergie est un bien trop précieux et trop important – et cela pour toutes les parties prenantes – pour le soumettre aux humeurs et aux aléas de court terme des uns et des autres. La bonne gouvernance cherche à lisser les inévitables perturbations du court terme pour permettre au long terme de s'établir.

JAN HORST KEPPLER

---

Jan Horst Keppler est chercheur associé à l'Ifri pour le programme « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie ».



# Chapitre 1. Qu'est-ce que la gouvernance globale de l'énergie ?

## Les termes du débat

CÉCILE KÉRÉBEL\*

« Although energy cries for a holistic, global approach, it is actually dealt with in a fragmented, piecemeal way. A number of institutions focus on energy, but none with a mandate that is global and comprehensive and that encompasses all energy forms. »

Mohamed El-Baradei, « A Global Agency Is Needed for the Energy Crisis », *Financial Times*, 23 juillet 2008.

Ces derniers mois se sont multipliés les appels d'hommes politiques, de représentants d'organisations internationales, et même de médias, demandant une réforme de la gouvernance globale de l'énergie afin de mieux répondre au nouveau paysage énergétique mondial.

Les uns, à l'instar du directeur général de l'Agence internationale de l'énergie atomique, Mohamed El-Baradei, recommandent la création d'une agence globale de l'énergie pour

---

\* Cécile Kérébel est politologue et chercheur à l'Ifrri Bruxelles pour le programme « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie ».

faire face à la crise énergétique<sup>1</sup>, les autres, comme un récent éditorial du *Financial Times*, prônent non pas une institution formelle mais une plus grande coopération internationale fondée sur un dialogue informel, autour des intérêts partagés par les différents acteurs du commerce de l'énergie<sup>2</sup>. Certains vont même jusqu'à identifier un acteur jugé responsable de l'envolée et de la volatilité accrue des prix des hydrocarbures : le Sénat américain a ainsi conduit au printemps plusieurs auditions pour juger de la responsabilité des spéculateurs financiers dans la montée des prix de l'énergie et de la nourriture, et une proposition de loi – le *Commodity Speculation Reform Act* – a été déposée durant l'été 2008 par les sénateurs Joe Lieberman, Susan Collins et Maria Cantwell dans le but de renforcer les pouvoirs de la Commodity Futures Trading Commission (CFTC), le régulateur des marchés de produits dérivés américain, et empêcher la « spéculation excessive » sur toutes les marchandises indexées<sup>3</sup>.

Un débat animé a émergé entre les partisans d'une refonte de la gouvernance globale de l'énergie et ses détracteurs – comme l'ancien directeur de l'Agence internationale de l'énergie (AIE), Claude Mandil, pour qui de nouvelles institutions destinées à mieux « gouverner » le domaine de l'énergie ne sont pas requises<sup>4</sup> – et également entre les promoteurs des différentes options de gouvernance avancées.

Ce premier chapitre vise à faciliter la lecture de ce débat. Une première partie présentera la nouveauté du paysage énergétique actuel qui appelle de nouvelles réponses en termes de gouvernance. Une attention particulière sera portée au marché des hydrocarbures. La seconde partie s'intéressera au concept de gouvernance globale, qui a tendance à être interprété de manière floue et extensive. Les publications sur la gouvernance globale de l'énergie sont nombreuses mais il manque encore un état des lieux de la réflexion sur le sujet. Notre texte partira d'une tentative de définition du concept de gouvernance

---

1. M. El-Baradei, « A Global Agency Is Needed for the Energy Crisis », *Financial Times*, 23 juillet 2008.

2. « Time to Convene a Summit on Oil », *Financial Times*, 15 mai 2008.

3. J. Lieberman, S. Collins et M. Cantwell, « Commodity Speculation Must Be Curbed », *Financial Times*, 25 juillet 2008.

4. Mandil [2008, p. 26].

globale et fera le point sur la manière dont les milieux académiques et les experts l'appliquent au domaine spécifique de l'énergie.

## **Un nouveau contexte de gouvernance**

La configuration du commerce mondial de l'énergie s'est profondément transformée ces dernières années<sup>5</sup>. L'extrême volatilité des prix du pétrole et du gaz naturel en est la traduction. La nouveauté provient tout d'abord du fait que l'évolution des marchés mondiaux de l'énergie est de nature structurelle : on assiste à une mutation de la structure même de l'offre et de la demande en énergie. Le deuxième aspect de ce paysage énergétique inédit – lié au premier – tient à la multiplication des acteurs qui interviennent sur les marchés énergétiques, multiplication qui s'accompagne d'une évolution des rapports de force. Les règles du jeu énergétique se sont modifiées du tout au tout en quelques années.

## ***Une évolution inédite des marchés énergétiques***

Les phénomènes conjoncturels (tels que les risques géopolitiques dans les zones de production ou de transit, le niveau actuellement bas du dollar – la monnaie de référence du pétrole – qui a amené les investisseurs financiers à acheter en masse du pétrole en tant que valeur refuge) jouent certes un rôle non négligeable dans la volatilité accrue des prix de l'énergie, mais c'est le nouvel équilibre (ou plutôt son absence) entre une demande en pleine explosion et une offre à la traîne qui apparaît le plus en cause<sup>6</sup>.

La demande énergétique mondiale a crû à un rythme inattendu depuis 2004, non pas du fait de la consommation des pays de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) comme dans le passé, mais sous le poids d'une demande d'un nouveau type, en provenance des pays émergents, tout particulièrement de l'Inde et de la Chine et des

---

5. Pour une analyse des évolutions du marché mondial du pétrole, voir Kérébel [2008a].

6. Leverett et Noël [2006] ; E. Crooks, « Industry Witnesses a "Structural Shift" », *Financial Times*, 30 juin 2008.

pays producteurs d'énergies fossiles (dont les gouvernements subventionnent souvent la consommation intérieure). Cette tendance est appelée à se poursuivre à mesure que les pays du Sud augmenteront leur niveau de vie : en ce sens, la demande mondiale sera plus difficile à maîtriser qu'à la suite des chocs pétroliers des années 1970 et 1980, où la récession, doublée des efforts d'efficacité énergétique déployés dans les pays développés, avait permis une nette réduction du niveau global de consommation<sup>7</sup>. D'ici 2030, l'accroissement de la demande en énergie devrait provenir à 74 % des pays en développement (dont 45 % pour les seules Inde et Chine) et à 20 % seulement des pays de l'OCDE<sup>8</sup>. La contraction de la demande énergétique mondiale du fait de la crise financière de 2008 et du ralentissement économique qu'elle a provoqué n'apparaît que temporaire pour la plupart des analystes<sup>9</sup>.

De son côté, l'offre rencontre des difficultés inédites pour répondre à ces nouveaux besoins. Le commerce des combustibles fossiles est entré dans une logique de « rareté » : les découvertes de gisements significatifs de pétrole et de gaz baissent depuis trente ans<sup>10</sup> et de nombreux gisements exploités commencent à s'épuiser, tout particulièrement dans les pays développés (en Russie pour le pétrole, en mer du Nord...). Pourtant d'importantes réserves restent encore à exploiter mais elles sont de plus en plus difficiles d'accès, soit à cause des coûts financiers et technologiques très lourds que requiert leur production (pour les gaz et pétroles non conventionnels<sup>11</sup> ou les gisements off-shore très profonds), soit du fait de leur concentration croissante entre les mains d'un petit nombre de pays qui ont bien compris leur intérêt géopolitique à conserver la mainmise sur leurs précieuses ressources. 56 % des réserves mondiales de gaz naturel sont situées dans seulement trois pays, la

7. M. Wolf, « The Market Sets High Oil Prices to Tell Us what to Do », *Financial Times*, 13 mai 2008.

8. AIE (2007).

9. J. Blas, « So Long, Super-Cycle », *Financial Times*, 10 décembre 2008.

10. Les gisements off-shore de pétrole découverts récemment au large du Brésil sont certes significatifs mais ils restent de taille modeste par rapport aux champs géants trouvés dans le passé.

11. Les combustibles fossiles dits « non conventionnels » ne peuvent être produits par les méthodes employées traditionnellement. Les pétroles non conventionnels regroupent les sables asphaltiques du Canada, les huiles extralourdes du Venezuela et les schistes bitumineux. Les gaz non conventionnels sont les gaz de réservoirs étanches, les gaz issus de gisement de charbon, les gaz de schiste et les hydrates de méthane.

Russie, l'Iran et le Qatar<sup>12</sup>. Plus de 60 % des réserves mondiales de pétrole se trouvent au Moyen-Orient et plus de 10 % dans les pays de l'ancienne Union soviétique<sup>13</sup>. Cette moindre disponibilité des ressources se double des difficultés physiques rencontrées par les industries pétrolières et gazières pour répondre aux nouvelles pressions de la demande et accroître rapidement le rythme de production. Deux décennies de sous-investissement quand les prix de l'énergie étaient au plus bas dans les années 1980 et 1990 ont créé une situation de pénurie : développement insuffisant des infrastructures de production et de raffinage, manque de main-d'œuvre qualifiée, de compétences et d'équipements. Des investissements colossaux sont nécessaires, d'autant plus que l'escalade récente des coûts d'exploitation (du fait de la rareté des équipements et des personnels notamment) amoindrit leurs impacts en termes de quantités produites<sup>14</sup>. La crise financière et les difficultés accrues pour trouver des crédits risquent de retarder ces investissements, les compagnies énergétiques étant plus frileuses qu'avant pour s'engager dans des projets de production coûteux.

### ***Un jeu d'acteurs renouvelé***

Dans ce contexte, de nouveaux acteurs publics et privés prennent pied sur la scène énergétique mondiale. Ce jeu d'acteurs renouvelé est la seconde évolution vécue récemment par les marchés mondiaux de l'énergie. Les traditionnels intervenants qui dominaient le commerce de l'énergie depuis plus d'un siècle – les pays producteurs, les pays consommateurs et les compagnies pétrogazières internationales privées (les anciennes « majors » devenues de véritables oligopoles après la vague de fusions et d'acquisitions à la fin des années 1990)<sup>15</sup> – doivent désormais composer avec une foule de nouveaux venus, plus hétérogènes et dispersés :

---

12. AIE [2006].

13. BP [2008].

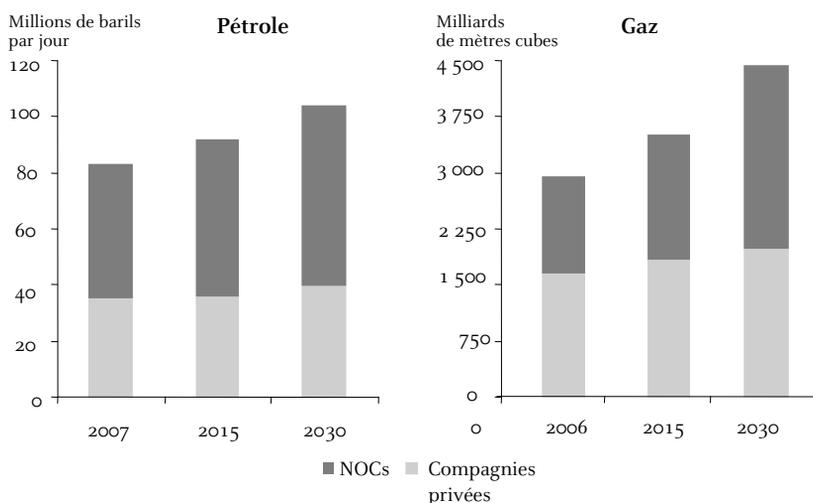
14. Daniel Yergin, le président du Cambridge Energy Research Associates, estime que les coûts de développement d'un nouveau gisement de pétrole ou de gaz naturel ont plus que doublé en quatre ans. D. Yergin, « Oil Has Reached a Turning Point », *Financial Times*, 28 mai 2008.

15. Le groupe restreint des « super-majors » est désormais formé de : ExxonMobil (après la fusion d'Exxon et de Mobil en 1998), BP (avec le rachat d'Amoco et d'Arco par BP en 1998 et 2000), Total (avec le rachat de Petrofina et Elf Aquitaine par Total en 1999 et 2000), ChevronTexaco (après la fusion de Chevron et Texaco en 2000) et Shell.

1. *les nouveaux pays consommateurs* (les pays émergents, en particulier la Chine et l'Inde) se lancent dans une diplomatie énergétique inédite pour s'assurer des parts de marché *via* leurs entreprises d'État (CNPC, Sinopec et CNOOC pour la Chine, ONGC pour l'Inde) et sécuriser leurs approvisionnements ;

2. *de puissantes compagnies pétrolières et gazières nationales* ont été établies par les États producteurs (comme la Russie, l'Angola, le Venezuela), au cours d'une vague de renationalisation de l'exploitation des gisements au nom du « nationalisme des ressources ». Du fait de la concentration inédite des réserves sur leur territoire, ces entreprises publiques seront amenées à contrôler de plus en plus la production des combustibles fossiles à l'avenir, au détriment des compagnies internationales (voir graphique 1). Dans un article récent, le *Financial Times* a identifié les « sept nouvelles sœurs » qui contrôlent désormais l'industrie du pétrole et du gaz dans le monde à la place des « majors » internationales (qui avaient été surnommées les « sept sœurs » au temps où elles dominaient les marchés) : il s'agit uniquement de compagnies d'État (l'Aramco

**Graphique 1 : Part des compagnies nationales et privées dans la production mondiale de pétrole et de gaz entre 2007 et 2030**



Source : AIE, *World Energy Outlook*, 2008.

en Arabie Saoudite, Gazprom en Russie, CNPC en Chine, NIOC en Iran, PDVSA au Venezuela, Petrobras au Brésil, Petronas en Malaisie<sup>16</sup>) ;

3. la pénurie de compétences et d'équipements a également fait naître un commerce d'un nouveau type sur les marchés énergétiques : la « commoditisation » *des expertises et des technologies*, qui sont proposées aux exploitants des gisements par des entreprises de service privées et indépendantes<sup>17</sup>. Ces entreprises de service sont désormais capables de prendre en charge une part croissante de l'exploitation et de la production du pétrole et du gaz. Leur influence grandissante modifie profondément la relation entre compagnies internationales et compagnies nationales des pays producteurs, ces derniers n'ayant plus forcément besoin de faire appel à leurs homologues internationaux pour avoir accès aux technologies et compétences de pointe ;

4. enfin, parallèlement à la renationalisation de la production de pétrole et de gaz dans plusieurs pays producteurs, le contexte général de libéralisation du commerce international et de privatisation a profondément modifié, dans les pays développés, les règles du commerce du pétrole (à partir des années 1980) et du gaz (à partir des années 1990 aux États-Unis et en Grande-Bretagne). La libéralisation a permis l'émergence de *marchés spot (au comptant)*, aux côtés des traditionnels contrats bilatéraux d'achat de long terme qui perdurent cependant, et la naissance de bourses de l'énergie. La volatilité accrue des prix a en effet incité les acteurs des marchés physiques de l'énergie à se prémunir contre les variations des prix sur les marchés spot (les *hedgers*), en achetant des produits dérivés de couverture des risques (options, marchés futurs). Des marchés financiers se développent ainsi parallèlement aux marchés physiques : s'y côtoient des milliers d'acteurs, des *hedgers*, mais aussi des acteurs purement financiers – des banques d'affaires<sup>18</sup>, des fonds de pension, des

---

16. C. Hoyos, « The New Seven Sisters: Oil and Gas Giants that Dwarf the West's Top Producers », *Financial Times*, 12 mars 2007.

17. Les plus importantes sont : Schlumberger, Halliburton, Baker Hughes, Transocean, Cameron International, National Oilwell Varco.

18. Comme Morgan Stanley, Bank of America, Goldman Sachs.

sociétés d'investissement, des spéculateurs, des traders. La financiarisation du marché du pétrole, entamée au début des années 1980, est aujourd'hui totale, alors qu'elle est encore partielle pour ce qui est du gaz naturel. Elle a débuté aux États-Unis au début des années 1990 et en Grande-Bretagne à la fin des années 1990. Elle n'a pas encore touché l'Europe continentale mais elle est vouée à s'y déployer à l'avenir, au fur et à mesure des progrès accomplis par le marché commun de l'énergie (gaz et électricité) promu par les institutions communautaires<sup>19</sup>. Cette financiarisation en marche, en multipliant le nombre d'intervenants sur les marchés énergétiques, complexifie grandement la formulation des prix des combustibles fossiles, qui dépend désormais non seulement de l'équilibre instable et tendu entre offre et demande mais aussi des mouvements de spéculation, de la psychologie des opérateurs et de la manière dont ils interprètent les statistiques disponibles sur le niveau des stocks<sup>20</sup>.

Avec l'arrivée massive de nouveaux acteurs publics et privés sur les marchés énergétiques, ces derniers sont désormais la cible d'intérêts multiples, souvent contradictoires, qui dépassent l'ancienne dichotomie entre producteurs et consommateurs : le groupe des États consommateurs est dorénavant hétérogène ; les logiques industrielles des opérateurs physiques côtoient les logiques financières poursuivies sur les places boursières ; les logiques de capacités technologiques promues par les « majors » se heurtent aux stratégies de nationalisme énergétique et d'affirmation de la souveraineté politique dans la gestion des ressources dans les pays producteurs ; et enfin la volonté des « majors » de contrôler la production des ressources est contrecarrée par la vente directe des compétences techniques et managériales aux plus offrants par les entreprises de service. On a du mal à voir aujourd'hui qui fait quoi, qui contrôle quoi, dans le commerce mondial de l'énergie.

---

19. Clastres et Sevi, « Marchés spot et marchés financiers de couverture dans les industries du gaz et de l'électricité », *Économies et Société*, n° 9, 2003.

20. Chevalier [2004, p. 347-354].

## **La gouvernance globale de l'énergie : les termes du débat**

Emprunté au langage des gestionnaires d'entreprise puis aux études de politiques publiques, le concept de gouvernance a été rapidement récupéré pour l'étude des relations internationales. Transposé en « gouvernance globale », il est désormais omniprésent dans les débats sur la politique mondiale, et *a fortiori* dans la récente réflexion sur la nécessité de mieux réguler le commerce de l'énergie. Tout processus ou structure politiques au-delà des frontières nationales sont désormais compris comme un élément de cette nouvelle gouvernance globale : cette acception floue impose un travail préliminaire de définition tant du concept de gouvernance globale que de son application au domaine de l'énergie.

### ***De la nécessité de définir le concept de gouvernance globale***

Traditionnellement, la gouvernance est entendue comme l'acte ou le processus de gouverner et est donc synonyme de gouvernement. Sa transposition internationale lui a fait prendre un sens particulier. Très schématiquement, on peut distinguer quatre acceptions du terme les plus généralement utilisées.

#### *La régulation collective dans toutes ses formes*

La définition la plus répandue est une définition « fourre-tout » qui recouvre toutes les formes existantes de régulation collective, qu'elles émanent des gouvernements (régulation publique), du secteur privé (autorégulation) ou des deux (corégulation). Cette interprétation extensive est celle adoptée par le père fondateur du concept en théorie des relations internationales, James Rosenau, et elle s'est rapidement diffusée auprès des acteurs non académiques (fonctionnaires des organisations internationales, responsables politiques, consultants...) qui cherchent à conceptualiser les évolutions de la scène internationale<sup>21</sup>. En 1995, la Commission on Global Governance (créée à l'instigation de Willy Brandt) a proposé la définition

---

21. Dingwerth et Pattberg [2006] ; Smouts, Battistella et Venesson [2003, p. 237-240] ; Rosenau et Czempiel [1992].

suivante : « La somme des différentes façons dont les individus et les institutions, publics et privés, gèrent leurs affaires communes. C'est un processus continu de coopération et d'accommodement entre intérêts divers et conflictuels. Elle inclut les institutions officielles et les régimes dotés de pouvoirs exécutoires tout aussi bien que les arrangements informels [...]»<sup>22</sup>. » Dans un rapport publié par le Conseil d'analyse économique français en 2002, le futur directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, a décrit la gouvernance globale comme « l'ensemble des transactions par lesquelles des règles collectives sont élaborées, décidées, légitimées, mises en œuvre et contrôlées<sup>23</sup> ».

### *L'assimilation aux régimes internationaux*

Une deuxième interprétation, bien ancrée en théorie des relations internationales, apparente la notion de gouvernance à celle de régime international, dont l'étude a occupé une majeure partie des cercles académiques internationalistes dans les années 1980 et 1990 mais qui est en perte de vitesse aujourd'hui. Selon son inventeur, Stephen Krasner, un régime international est « un ensemble explicite ou implicite de principes, de normes, de règles et de procédures de prise de décision autour desquels les attentes des acteurs convergent dans un domaine donné des relations internationales<sup>24</sup> ». Les débats sur les régimes internationaux se sont centrés essentiellement sur les institutions et les règles créées par les acteurs étatiques et ont souvent laissé au second plan les acteurs privés (organisations non gouvernementales [ONG], entreprises). Passé de mode aujourd'hui, le concept de régime a tendance à être remplacé par les notions de gouvernance (limitée, dans cette acception, à un système de règles et d'institutions étatiques) ou encore d'architecture institutionnelle, de plus en plus en vogue aux États-Unis.

### *Une nouvelle interaction sociale*

Pour contrecarrer l'imprécision de la notion de gouvernance globale et sa dilution dans une acceptation trop stato-

---

22. The Commission on Global Governance (1995, p. 2).

23. Jacquet, Pisani-Ferry et Tubiana (2002, p. 13).

24. Krasner (1983, p. 2).

centrée, un troisième courant d'internationalistes définit la gouvernance comme un mode spécifique d'interaction sociale qui se distingue à la fois de la logique de marché et de la logique gouvernementale<sup>25</sup>. S'inspirant des études de politique publique, la gouvernance est ici utilisée comme un outil analytique pour étudier des situations dans lesquelles le lieu et la nature des autorités effectives et des pouvoirs de décision sont mouvants et incertains<sup>26</sup>. La gouvernance globale a dans ce sens particulier cinq propriétés. C'est tout d'abord un mode de coordination sociale. L'accent est mis sur les interactions et les liens entre acteurs plutôt que sur les acteurs eux-mêmes : la gouvernance n'est pas un système de règles ni une activité mais un processus ; elle n'est pas formalisée mais repose sur des interactions continues, en évolution permanente. Deuxièmement, elle implique autant les acteurs publics que les acteurs privés. Ensuite, elle fonctionne par des mécanismes de coordination novateurs, au-delà de la régulation publique traditionnelle (réseaux, partenariats, accords contractuels, codes de conduite...). Quatrièmement, elle n'est pas fondée sur la domination mais sur l'accommodement, la négociation et les ajustements mutuels entre les différents intérêts des acteurs. Enfin, ce nouveau mode de coordination diffère tant des modes de régulation publique et de contrôle hiérarchique et bureaucratique « par le haut » que des relations atomisées qui se jouent sur les marchés<sup>27</sup>. Cette définition a l'intérêt de faire apparaître la transformation en cours de la politique mondiale avec la prolifération de modes variés de régulation transfrontalière et le nouveau rôle des entreprises et des ONG. Elle a une réelle vertu analytique pour étudier des modes inédits de coopération entre acteurs publics et privés (comme les partenariats multi-acteurs, par exemple<sup>28</sup>). C'est une posture de recherche qui parie sur la possibilité d'actions de coopération novatrices à l'échelle internationale, capables de prendre en considération des intérêts

25. Dingwerth et Pattberg [2006].

26. Cette acception de la gouvernance globale est défendue par l'école française de sociologie des relations internationales (Marie-Claude Smouts) et par de nombreux *think tanks* et groupes de recherche créés dans les années 2000, tels que le Global Governance Project [[www.glogov.org](http://www.glogov.org)], le Global Public Policy Institute à Berlin [[www.gppi.net](http://www.gppi.net)] ou l'Institut du développement durable et des relations internationales à Paris [[www.iddri.org](http://www.iddri.org)].

27. Smouts [1998, p. 85-94] ; Wertz-Kanounnikoff et Rojat [2007].

28. Kérébel [2008b].

divergents et des rationalités conflictuelles<sup>29</sup>. Elle se révèle cependant inadaptée pour étudier les relations de coopération quand celles-ci sont dominées, comme c'est encore souvent le cas aujourd'hui, par les institutions étatiques ou quand elles restent marquées par des rapports de domination et de pouvoir : dans ce cas, le concept de gouvernance globale apparaît plus comme un vœu pieux, comme une vision normative de ce que devrait être la gouvernance dans un monde hypothétiquement débarrassé des rapports de force.

### *La régulation par les marchés*

Une quatrième école de pensée internationaliste plus critique voit justement dans la gouvernance globale un discours de justification de l'idéologie néolibérale et de la domination du Nord sur le Sud, symbolisées par le « consensus de Washington » (terme inventé par l'économiste John Williamson pour désigner les mesures néolibérales imposées par la Banque mondiale et le Fonds monétaire international [FMI] aux économies en difficulté à partir des années 1980). Le concept de gouvernance servirait avant tout à promouvoir les mécanismes de marché, censés être plus efficaces, et à critiquer le dirigisme étatique jugé incapable de répondre aux nouveaux défis posés par la globalisation<sup>30</sup>.

### **Les grilles de lecture de la gouvernance globale de l'énergie**

Ces interprétations diverses se retrouvent en toute logique dans la récente réflexion sur la gouvernance globale de l'énergie, en plein essor depuis deux ans environ. Les programmes de recherche se multiplient tant dans les universités que dans les *think tanks* indépendants. On peut citer, entre autres, le nouveau programme lancé par le Global Public Policy Institute (GPPi) à Berlin en janvier 2008 sur « Changing Rules of the Game: Global Energy Governance in the 21st Century », les recherches du Global Governance Research Group de l'université de Gand et celles du Program on Energy and Sustainable Development de l'université de Stanford consacrées au régime

---

29. Smouts [1996, p. 9-18].

30. Dingwerth et Pattberg [2006].

global de l'énergie, le programme « Energy Governance » de l'Université nationale de Singapour, le tout récent centre Governing Global Energy créé par l'université de Wisconsin-Madison aux États-Unis ou encore le projet de recherche « The Possibility of Global Energy Governance » qui vient d'être mis en place par le centre de recherche nucléaire belge SCK-CEN<sup>31</sup>. La réflexion est foisonnante et le débat en plein développement. Le concept de gouvernance globale de l'énergie a même un site Internet dédié depuis quelques mois, animé par des chercheurs du Centre for International Governance Innovation au Canada<sup>32</sup>.

### *Les régimes internationaux de l'énergie : un cas d'école historique*

C'est au début des années 1980 que la question des règles du jeu énergétique a commencé à être posée de manière plus systématique. Elle a intéressé d'abord les théoriciens des relations internationales occupés à peaufiner leur théorie des régimes internationaux. Le marché du pétrole est apparu comme un intéressant cas d'école : sa structuration en trois phases, avec tout d'abord, dans l'entre-deux-guerres, la domination par les compagnies pétrolières internationales (les « sept sœurs<sup>33</sup> »), puis la création d'institutions étatiques pour influencer les règles du jeu en faveur des pays producteurs (avec la création de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole [OPEP] en 1960) puis des pays consommateurs (avec la création de l'Agence internationale de l'énergie [AIE] en 1974) a été analysée comme autant de régimes différents par des internationalistes éminents. Se détachant d'une approche uniquement statocentrée (souvent reprochée aux théoriciens des régimes), Robert Keohane parle d'un régime centré sur les compagnies pétrolières et fondé sur le système des concessions jusqu'au milieu des années 1960 ; le marché du pétrole souffre ensuite d'un vide

31. Voir les sites Internet de ces programmes : <[www.gppi.net/research/globalenergygovernance/](http://www.gppi.net/research/globalenergygovernance/)>, <[www.psw.ugent.be/GlobalGovernance/](http://www.psw.ugent.be/GlobalGovernance/)>, <[pesd.stanford.edu/](http://pesd.stanford.edu/)>, <[www.spp.nus.edu.sg/](http://www.spp.nus.edu.sg/)>, <[wage.wisc.edu/research/collaboratives/energy/](http://wage.wisc.edu/research/collaboratives/energy/)>, <[sckcen.be](http://sckcen.be)>.

32. <[new.igloo.org](http://new.igloo.org)>.

33. Standard Oil of New Jersey (qui deviendra Exxon), Standard Oil of New York (Mobil qui a fusionné avec Exxon en 1998), Standard Oil of California (Chevron), Gulf (racheté par Chevron en 1984), Texaco (absorbé par Chevron en 2001), Anglo-Persian Oil Company (APOC, devenue British Petroleum en 1954) et Royal Dutch Shell. Total (ex-Compagnie française des pétroles) y est parfois associé en tant que « huitième sœur ».

de régulation pendant une quinzaine d'années jusqu'à ce que l'OPEP devienne un véritable régime de producteurs en régulant la production par sa politique de quotas de production (à partir de 1982) et que l'AIE s'impose comme régime de consommateurs par l'établissement progressif de procédures internes de partage des coûts en cas de rupture d'approvisionnement (voir plus loin). Le professeur de Princeton pense que la coopération institutionnalisée entre les deux régimes est possible mais qu'il n'existe plus aujourd'hui de régime couvrant tout le système pétrolier<sup>34</sup>.

Cette lecture historique a fait des émules et est désormais appliquée par de nombreux analystes à l'ensemble des marchés de l'énergie, sous le vocable de régime international (ou global) de l'énergie<sup>35</sup>. Le professeur David Victor de Stanford affirme qu'au contraire un régime global de l'énergie existe aujourd'hui : il parle d'un ensemble de régimes (« regime complex », né de l'imbrication des activités de régulation et des interconnexions entre les divers régimes en place (OPEP, AIE...)). Par régime, il entend la régulation collective des marchés de l'énergie par des institutions étatiques<sup>36</sup>. Thijs Van de Graaf, de l'université de Gand, reprend cette analyse institutionnelle et souligne qu'il n'existe pas aujourd'hui d'organisation mondiale de l'énergie : la réponse institutionnelle est fragmentée et dispersée en un patchwork de régimes diversement imbriqués, enchevêtrés et parfois en concurrence ouverte<sup>37</sup>.

Une branche particulière de cette conceptualisation centrée sur les régimes et les institutions met en avant les relations de pouvoir qui seraient toujours au cœur des tentatives de structuration des marchés énergétiques. Le célèbre professeur d'économie politique internationale, Susan Strange, a souligné depuis longtemps que les régimes internationaux sont le reflet de la distribution de la puissance à un moment donné : elle s'est intéressée en particulier au mouvement de balancier qui a placé alternativement les compagnies pétrolières internationales, les pays producteurs et les pays consommateurs au cœur

---

34. Keohane [1984, p. 190-194].

35. Victor, Joy et Victor [2006] ; Van de Graaf [2008] ; Bochkarev et Austin [2007].

36. Victor, Joy et Victor [2006, p. 2-3].

37. Van de Graaf [2008].

de l'organisation du marché pétrolier depuis ses origines, en fonction de leur pouvoir respectif<sup>38</sup>. Plus récemment, des analystes critiques issus des pays producteurs ou des « nouveaux consommateurs » (les pays émergents) ont repris cette lecture d'une gouvernance de la domination. Bernard Mommer, chercheur reconnu de l'Oxford Institute for Energy Studies, devenu depuis vice-ministre pour le pétrole du gouvernement vénézuélien, puis plus récemment gouverneur du Venezuela auprès de l'OPEP, a étudié dans plusieurs écrits la gouvernance internationale du pétrole : une structure de gouvernance y est définie comme un ensemble de règles politiques et légales qui sont imposées à un moment par l'un des trois acteurs dominants déjà identifiés par Susan Strange. La gouvernance change en fonction des efforts de chaque acteur pour faire évoluer les règles du jeu en sa faveur, en fonction de ses intérêts propres<sup>39</sup>. Xu Qinhua, chercheur à l'université Renmin en Chine, applique cette approche à l'ensemble des marchés énergétiques : pour ce spécialiste de la sécurité énergétique, l'actuel régime international de l'énergie révèle l'équilibre entre les forces et les intérêts des acteurs clés de l'énergie et résulte de la concurrence de longue date entre les importateurs, les exportateurs et les diverses institutions internationales de l'énergie. Les pays développés mèneraient la danse de la gouvernance énergétique actuellement<sup>40</sup>.

### *L'amalgame entre institutions et marchés*

Depuis le début des années 2000, les cercles académiques et les *think tanks* anglo-saxons et européens ont développé une approche alternative qui oppose la gouvernance à la géopolitique. Dans cette lecture, la gouvernance de l'énergie s'exerce dans une tension permanente entre la gouvernance multilatérale fondée sur le marché, les institutions et les règles de droit d'un côté, et la géopolitique des États fondée sur des rapports de pouvoir de l'autre. La gouvernance multilatérale consisterait à gérer l'interdépendance entre producteurs et consommateurs d'énergie sur la base de règles unanimement acceptées et

---

38. Strange [1994].

39. Mommer [2000, 2002].

40. Qinhua [2007, p. 5-6].

appliquées à tous de la même manière, ainsi que sur un accès aux ressources et aux investissements organisé par les mécanismes de marché, avec une forte implication des entreprises privées. À l'inverse, la géopolitique s'efforcerait de sécuriser un accès exclusif aux ressources et d'accumuler de l'influence, par des moyens avant tout politiques et militaires<sup>41</sup>. La nature stratégique de l'énergie, de plus en plus instrumentalisée pour des objectifs de politique étrangère, empêcherait l'émergence d'une véritable gouvernance multilatérale et coopérative de ce secteur<sup>42</sup>. L'offre et la demande d'énergie ne pourraient pas se rencontrer « idéalement » suivant les règles du marché, à cause de l'utilisation croissante de l'énergie comme d'une arme politique.

Le *think tank* néerlandais Clingendael a profondément influencé cette conceptualisation récente de la gouvernance globale de l'énergie avec la publication, en 2004, de son rapport *Study on Energy Supply Security and Geopolitics* commandité par la Direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne. Il y décrit la politisation croissante des relations énergétiques et propose deux scénarios à l'horizon 2020 : dans la configuration « marchés et institutions », les marchés servent de leviers principaux de coordination des comportements des industries et des États pour la fourniture et la consommation de pétrole et de gaz naturel ; dans l'alternative « régions et empires », ce sont au contraire les États qui organisent les marchés. Le premier scénario s'apparente à un régime international de l'énergie dans lequel les institutions politiques et économiques soutiennent une libéralisation et une internationalisation accrues des marchés énergétiques : la coordination des flux de matières premières se fait essentiellement par les forces de marché ; les institutions ont un rôle uniquement de facilitation de ces échanges marchands. Dans le second scénario (vu nettement moins favorablement que le premier), le monde est fragmenté entre des blocs politiques et économiques plus ou moins intégrés, en concurrence pour l'accès aux marchés et aux réserves en pétrole et en gaz naturel. Le commerce de l'énergie est déterminé par la compétition

---

41. Westphal [2006a, p. 44-62].

42. Westphal [2006b].

politico-stratégique pour garantir les approvisionnements énergétiques<sup>43</sup>.

Cette réflexion est née dans le sillage de l'attention croissante accordée à la sécurité énergétique, qui est devenue un sujet d'étude de plus en plus en vogue en politiques publiques<sup>44</sup>. Cette lecture des règles du jeu énergétique semble donner raison aux analystes critiques qui reprochent à la gouvernance de faire l'apologie des mécanismes de marché au détriment de la régulation publique. À la sécurisation et à la politisation excessive des marchés énergétiques, la préférence est donnée au fonctionnement libre des marchés qui doit être favorisé par les structures de gouvernance. Elle bénéficie de l'écoute croissante des décideurs et influence désormais le développement des politiques extérieures de l'énergie, tant nationales qu'européennes.

#### *Un idéal de coopération entre des acteurs multiples*

Une troisième lecture de la gouvernance globale de l'énergie est proposée mais elle reste largement minoritaire. Elle consiste à appliquer au secteur de l'énergie le modèle de la gouvernance comme processus d'interaction sociale novatrice. Des chercheurs associés au Fonds monétaire international proposent ainsi de faire une distinction entre, d'une part, les institutions globales qui existent et contrôlent les marchés de l'énergie et, d'autre part, le « système de gouvernance globale de l'énergie » qui, lui, est absent. Par « système », ils entendent le processus de coopération inclusif, dynamique et démocratique qui rassemble les gouvernements nationaux, les agences publiques multilatérales et le secteur privé autour d'objectifs acceptés en commun. Or pour ce qui est de l'énergie, il n'existerait pas aujourd'hui de lieu où les acteurs publics et privés pourraient jauger les effets des actions des uns sur les autres et ajuster leurs décisions en conséquence, dans une perspective de plus long terme que ne saurait envisager le marché seul<sup>45</sup>. Cette acception de la gouvernance globale de l'énergie correspond à une conception idéale de ce que devrait être la coopération entre les acteurs du jeu énergétique.

---

43. Clingendael International Energy Programme (2004).

44. Müller (2007).

45. Boughton et Bradford (2007).

*Pour une lecture neutre de la gouvernance de l'énergie : une architecture d'institutions et de processus de création de règles*

Au regard de la diversité des lectures usitées, comment définir la gouvernance globale de l'énergie pour la suite de l'ouvrage ? La gouvernance ne saurait être limitée aux seules institutions intergouvernementales (comme a tendance à le faire l'école traditionnelle des régimes internationaux) : une telle définition passerait à côté des institutions, des règles et des procédures formelles et informelles, étatiques et privées, qui participent de la structuration des marchés énergétiques. Le rôle des acteurs non étatiques ne doit pas être négligé. Elle ne saurait se définir uniquement en termes de domination et de pouvoir : le choix des règles du jeu énergétique peut être imposé par un acteur dominant à un moment donné, il peut aussi résulter des intérêts bien compris de tous les participants. À l'inverse, la gouvernance ne peut être vue uniquement comme un processus innovant d'élaboration collective d'un consensus : les intérêts et les rationalités en présence sur les marchés énergétiques sont trop fortement opposés et l'énergie est une matière première trop politique pour que l'élaboration de règles communes se fasse sans conflits. Enfin, la gouvernance ne correspond pas seulement à la promotion des règles du marché. L'échec du marché à régler certaines externalités négatives résultant du commerce du pétrole et du gaz naturel (changement climatique, épuisement des sources d'énergie fossile...) rend indispensable l'invention de nouvelles règles collectives pour encadrer le comportement des producteurs et des consommateurs d'énergie.

Une définition neutre et élargie semble la mieux adaptée pour faire notre état des lieux. C'est justement l'interprétation d'une gouvernance globale étendue, complète, sans hiérarchie spécifique entre les types d'acteurs et les formes de régulation (mécanismes de marché *versus* stratégies politiques nationales, etc.), qui permet de rendre visible les évolutions majeures que connaît la politique mondiale<sup>46</sup>, en particulier dans le domaine de l'énergie.

---

46. Dingwerth et Pattberg [2006].

Nous proposons la définition suivante : *la gouvernance globale de l'énergie est l'architecture des institutions et des processus – formels et informels, publics et privés – qui contribuent à la définition de règles collectives et structurent les relations énergétiques mondiales.*

Ce sont les interactions entre ces institutions et processus qui forment la voûte de cette architecture globale : elles doivent donc faire l'objet d'une attention toute particulière. La définition élaborée par Andreas Goldthau et Jan Martin Witte du Global Public Policy Institute complète utilement notre perspective : la gouvernance des marchés du pétrole et du gaz est présentée comme l'architecture globale des règles et des institutions qui structurent le commerce du pétrole et du gaz et dans lesquelles le marché et le pouvoir interagissent<sup>47</sup>.

---

47. Goldthau et Witte [2008, p. 47].

## Bibliographie

AIE (2006), *World Energy Outlook*.

AIE (2007), *World Energy Outlook*.

Bochkarev D. et G. Austin (2007), « Energy Sovereignty and Security: Restoring Confidence in a Cooperative International System », *East West Institute Policy Paper*, n° 1.

Boughton J. et C. Bradford (2007), « Global Governance: New Players, New Rules », *Finance and Development*, volume 44, n° 4, décembre 2007.

BP (2008), *Statistical Review of World Energy*, juin 2008.

Chevalier J.-M. (2004), *Les Grandes Batailles de l'énergie*, Paris, Gallimard.

Clastres C. et B. Sevi (2003), « Marchés spot et marchés financiers de couverture dans les industries du gaz et de l'électricité », *Économies et Sociétés*, série « Économie de l'énergie », n° 9, 2-3/2003, p. 495-511.

Clingendael International Energy Programme (2004), *Study on Energy Supply Security and Geopolitics*, rapport final préparé pour la Direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne, La Haye, janvier 2004.

The Commission on Global Governance (1995), *Our Global Neighbourhood*, Oxford, Oxford University Press.

Dingwerth K. et P. Pattberg (2006), « Was ist Global Governance? », *Berliner Zeitschrift für Sozialwissenschaft*, Leviathan, n° 34, p. 378-399.

Goldthau A. et J. M. Witte (2008), « Global Energy Governance: Neue Trends, neue Akteure, neue Regeln: Die Architektur der Strukturen im Energiesektor muss überholt werden », *Internationale Politik*, avril 2008, p. 46-54.

Jacquet P., J. Pisani-Ferry et L. Tubiana (2002), *Gouvernance mondiale*, Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.

Keohane R. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

Kérébel C. (2008a), « Quelle gouvernance du marché du pétrole aujourd'hui ? Mécanismes, systèmes d'acteurs et rapports de force

en évolution », *IEE-Document*, n° 42, Louvain, Presses universitaires de Louvain, octobre 2008, p. 12-31.

Kérébel C. (2008b), « Le partenariat multi-acteurs : une innovation institutionnelle pour le développement durable ? », in M.-C. Smouts (dir.), *Le Développement durable : les termes du débat*, Paris, Armand Colin, collection « Cursus ».

Krasner S. (éd.) (1983), *International Regimes*, Ithaca, NY, Cornell University Press.

Leverett F. et P. Noël (2006), « The New Axis of Oil », *The National Interest*, n° 84, juillet 2006.

Mandil C. (2008), « Sécurité énergétique et Union européenne : propositions pour la présidence française », rapport au Premier ministre, 21 avril 2008.

Mommer B. (2000), « The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Games », *Oxford Institute for Energy Studies WPM*, n° 26.

Mommer B. (2002), *Global Oil and the Nation State*, Oxford, Oxford University Press.

Müller F. (2007), « Energy Security », *SWP Research Paper*, Berlin, janvier 2007.

Qinhua X. (2007), « China's Energy Diplomacy and its Implications for Global Energy Security », *Briefing Paper*, n° 13, Friedrich-Ebert-Stiftung, Pékin, août 2007.

Rosenau J. et E.-O. Czempiel (éd.) (1992), *Governance without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.

Smouts M.-C. (1996), *L'International sans territoire*, L'Harmattan, « Cultures et Conflits », n° 21-22, p. 9-18.

Smouts M.-C. (1998), « Du bon usage de la gouvernance en relations internationales », *Revue internationale de sciences sociales*, n° 155, mars 1998.

Smouts M.-C., D. Battistela et P. Venesson (2003), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz.

Strange S. (1994), *States and Markets*, Londres, Pinter.

Van de Graaf T. (2008), « Old Rules, New Players? Integrating the BRICs in Global Energy Governance », *IEE-Document*, n° 42, Louvain, Presses universitaires de Louvain, octobre 2008, p. 33-51.

Victor D., S. Joy et N. Victor (2006), « The Global Energy Regime », document de travail non destiné à la publication, janvier 2006, <[www.princeton.edu/~smeunier/Victor%20et%20al%20Energy%20Regime.pdf](http://www.princeton.edu/~smeunier/Victor%20et%20al%20Energy%20Regime.pdf)>.

Wertz-Kanounnikoff S. et D. Rojat (2007), « Governance of Renewable Natural Resources: Concepts, Methods and Tools », *Working Paper*, n° 47, AFD, septembre 2007.

Westphal K. (2006a), « Energy Policy between Multilateral Governance and Geopolitics: Whither Europe? », *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 4, p. 44-62.

Westphal K. (2006b), « Governance of the International Political Economy of Gas – Between Power and Persuasion », contribution au panel « Rule making in the global economy – Between power and persuasion », DVPW-Kongress, Münster.

## **Partie II**

### Enjeux



## Chapitre 2. Quelle gouvernance globale pour les marchés du pétrole et du gaz ?

CÉCILE KÉRÉBEL\*

Existe-t-il une gouvernance globale des marchés de l'énergie aujourd'hui<sup>1</sup> ? Quelle est sa nature et comment a-t-elle évolué au cours du temps ? Prend-elle en compte le nouveau paysage énergétique mondial et répond-elle au besoin de nouvelles « règles du jeu » communes ?

Les marchés du pétrole et du gaz naturel sont d'intéressants cas d'étude pour répondre à ces trois questions. Ce sont les marchés énergétiques les plus mondialisés. Le marché du pétrole est de loin celui qui l'est le plus : sa facilité de production et de transport (grâce à son état liquide) ont fait du pétrole le commerce mondial le plus important en volume et en valeur<sup>2</sup>. À l'inverse, un véritable marché mondial du gaz naturel n'existe pas encore : le commerce du gaz se fait avant tout sur une base régionale (en Amérique du Nord, en Europe et en Asie). Mais avec le développement du gaz naturel liquéfié (GNL), les cloisonnements géographiques entre les marchés

---

\* Cécile Kérébel est politologue et chercheur à l'Ifri Bruxelles pour le programme « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie ».

1. L'auteur remercie Louis Denisty et Séverine Neervoort, stagiaires à l'Ifri Bruxelles, pour leurs recherches factuelles sur les institutions et les processus de gouvernance présentés dans cet article.

2. Favennec [2007, p. 6].

régionaux du gaz tendent à s'atténuer et un marché mondial est en cours de formation<sup>3</sup>. Ces deux marchés sont régis par des lois différentes. Ils se sont structurés différemment au cours du temps, autour de coalitions diverses d'acteurs, si bien qu'il est difficile de parler d'une gouvernance globale (au singulier) du pétrole et du gaz et qu'il serait plus approprié de parler de gouvernances globales (au pluriel) de ces deux marchés.

Ce chapitre propose de faire un tour d'horizon des institutions, des règles et des mécanismes mis en place au cours de l'histoire pour structurer ces deux marchés et de préciser quelle architecture de gouvernance en ressort. Nous avons fait le choix de traiter séparément la gouvernance des marchés du pétrole et du gaz. Cette approche permet de mettre en valeur leurs différences. Les structures de gouvernance du marché pétrolier sont les plus anciennes et les mieux connues (AIE, OPEP, Forum international de l'énergie...) ; celles du marché gazier sont plus récentes et encore en construction. Un tel traitement séparé des deux marchés pose cependant un problème. De nombreuses structures de gouvernance sont en transition : leur mandat évolue et certaines, qui ne se préoccupaient à l'origine que du pétrole (telles que l'AIE née du premier choc pétrolier et, dans une moindre mesure, le Forum international de l'énergie), sont amenées, de plus en plus, à s'intéresser au commerce du gaz naturel. Des ponts existent ainsi entre gouvernance globale du pétrole et gouvernance globale du gaz naturel. La présentation séparée des deux marchés masque ces enchevêtrements mais notre chapitre s'efforcera, le cas échéant, de souligner les évolutions vécues par les structures présentées et les transitions en cours entre gouvernance pétrolière et gouvernance gazière, au niveau mondial. Les initiatives de gouvernance des marchés énergétiques à l'échelle régionale ou nationale sont par contre exclues de l'analyse.

Pour chacun des deux marchés, il s'agira d'identifier :

1) qu'est-ce qui doit être gouverné au niveau mondial ? Il est indispensable de reconnaître quels sont les enjeux qui doivent

---

3. L'AIE prévoit que la part de gaz naturel commercialisé entre régions passera de 13 % en 2005 à 22 % en 2030. Le GNL devrait représenter 84 % de l'augmentation totale de commerce interrégional. AIE [2007a, p. 85-88].

être couverts par la gouvernance globale du pétrole et du gaz (comme les questions de transit, d'investissements, de sécurité d'approvisionnement, de prix, etc.). Tout ne peut pas être encadré par des règles et des structures d'envergure mondiale, car ceci aboutirait à un centralisme bureaucratique sans utilité. Il faut se demander quels sont les besoins de gouvernance globale rencontrés par le commerce du pétrole et du gaz naturel ;

2) comment la gouvernance opère-t-elle aujourd'hui ? Quels sont les différents types de structures existant ? Les structures seront présentées de manière chronologique, par ordre d'apparition (et non pas d'importance). Il conviendra de distinguer s'il s'agit de règles internationales (sous forme de traités ou de conventions légalement contraignantes), d'institutions internationales (avec un secrétariat et un personnel permanents, ainsi qu'un mandat clairement établi), de forums de discussion (plus souples et permettant de réagir de manière moins bureaucratique aux besoins de gouvernance mais sont dans le même temps moins contraignants) ou d'autres formes de coopération fondées sur le volontariat (tels les partenariats, codes de conduite, etc.).

Les architectures des marchés pétrolier et gazier seront présentées tour à tour, malgré les difficultés que pose une telle différenciation, du fait des chevauchements existant entre les structures de gouvernance des deux marchés (page 41 et page 77). La conclusion précisera si l'on peut dire que les marchés du pétrole et du gaz naturel sont « gouvernés » aujourd'hui au niveau mondial et comment (page 108).

## **L'architecture du marché du pétrole**

C'est le marché mondial du pétrole qui a connu les plus fortes mutations depuis dix ans. Ce nouveau contexte met en demeure d'adapter les institutions et les procédures, héritées des tensions et des rapports de force qui ont opposé ces soixante dernières années les compagnies pétrolières internationales (*International Oil Companies*, IOCs) et les pays consommateurs aux pays producteurs. De nouveaux besoins de règles collectives se font jour. Le réseau d'institutions et de processus en place est-il à même d'y répondre ?

## **La transformation de la scène pétrolière : quelles implications en termes de gouvernance ?**

### *De nouveaux acteurs dans un jeu pétrolier renouvelé*

Ces dernières années, trois nouveaux acteurs sont venus bouleverser la relation tripartite (entre IOCs, pays producteurs et pays consommateurs) qui structurait jusque-là le commerce du pétrole.

1. Les *compagnies pétrolières nationales* (National Oil Companies, *NOCs*) des pays producteurs dominent désormais le jeu pétrolier. Les réserves pétrolières sont concentrées entre les mains d'un nombre toujours plus restreint de pays, situés pour la plupart dans le golfe Persique, et cette tendance devrait s'exacerber dans les décennies à venir. Les pays du Moyen-Orient détiennent plus de 60 % des réserves mondiales prouvées : plus de la moitié des réserves est même située dans seulement quatre pays (Arabie Saoudite, Iran, Irak, Koweït<sup>4</sup>). À l'inverse, les pays de l'OCDE ne détiennent plus que 7 % des réserves prouvées et leurs gisements, exploités à un rythme soutenu depuis les années 1970, sont pour la plupart matures et connaissent un fort déclin de leur production<sup>5</sup>. À cette concentration géographique s'ajoute un contrôle public croissant sur les ressources : les États producteurs donnent la préférence à leurs compagnies d'État pour exploiter la précieuse matière première. Les IOCs sont de plus en plus exclues de la production des gisements prometteurs au Moyen-Orient et dans les pays de l'ex-Union soviétique (les sous-sols d'Arabie Saoudite et du Koweït leur sont même interdits puisqu'ils sont exploités sous monopole national). Elles doivent se rabattre sur des gisements en fin de vie ou beaucoup plus difficiles d'accès et coûteux à produire (pétrole off-shore très profond, sables asphaltiques...). Ce que l'on nomme souvent le « nationalisme des ressources » n'est pas un phénomène nouveau puisque la nationalisation de l'exploration et de la production du pétrole a commencé dès les années 1960 et 1970 dans les pays de l'OPEP. Il connaît néan-

---

4. BP (2008).

5. La production de la Norvège décline progressivement de - 2,5 % en 2002 à - 8 % en 2007 ; le déclin est plus fluctuant en Grande-Bretagne mais est en moyenne de - 6,9 % depuis 1999 ; il s'est accru au Mexique de - 1,7 % en 2005 à - 5,6 % en 2007 [BP 2008].

moins depuis quelques années un regain d'intensité et se propage à d'autres pays de l'ex-Union soviétique et d'Amérique latine (Bolivie, Équateur...). Les pays producteurs font jouer (légitimement) ce qu'ils appellent leur « souveraineté permanente » sur leurs ressources énergétiques (en référence à la résolution de l'Assemblée générale des Nations unies sur la souveraineté permanente sur les ressources naturelles<sup>6</sup>). Ils se réservent le droit de décider qui exploitera leurs réserves (NOCs et/ou IOCs), suivant quelles conditions et quand (exploitation immédiate ou maintien des réserves sous terre pour le bénéfice des générations futures<sup>7</sup>). Alors qu'en 1970, les IOCs avaient un accès illimité à 85 % des réserves mondiales de pétrole et de gaz naturel, elles n'avaient plus accès totalement qu'à 7 % des réserves mondiales en 2006 et en étaient exclues de 65 % (contre 1 % en 1970), entièrement sous contrôle des NOCs<sup>8</sup>. La première compagnie internationale privée, l'américaine ExxonMobil, n'arrive qu'en seizième position au classement des plus importantes compagnies pétrolières en termes de réserves pétrolières, loin derrière l'Aramco d'Arabie Saoudite ou la NIOC d'Iran (voir le graphique 2). Conséquence de leur distanciation, les IOCs cherchent de plus en plus à se diversifier vers d'autres énergies (gaz naturel, nucléaire, énergies renouvelables<sup>9</sup>). À l'inverse, les NOCs montent actuellement dans les classements.

2. *Les pays de l'OCDE n'ont plus l'exclusivité de la consommation du pétrole mondial : ils entrent désormais en concurrence avec de nouveaux consommateurs particulièrement gourmands.* Selon l'AIE, 90 % de la croissance globale de la demande en pétrole dans les cinq ans à venir viendront de l'Asie, du Moyen-Orient et d'Amérique du Sud (dont près de la moitié des seules Chine et Inde<sup>10</sup>). Au fur et à mesure de leur développement économique, les pays émergents et les pays producteurs comme la Russie et les pays du golfe Persique – enrichis par leurs ressources naturelles – ont vu leur consommation

6. Mommer [2000, p. 15].

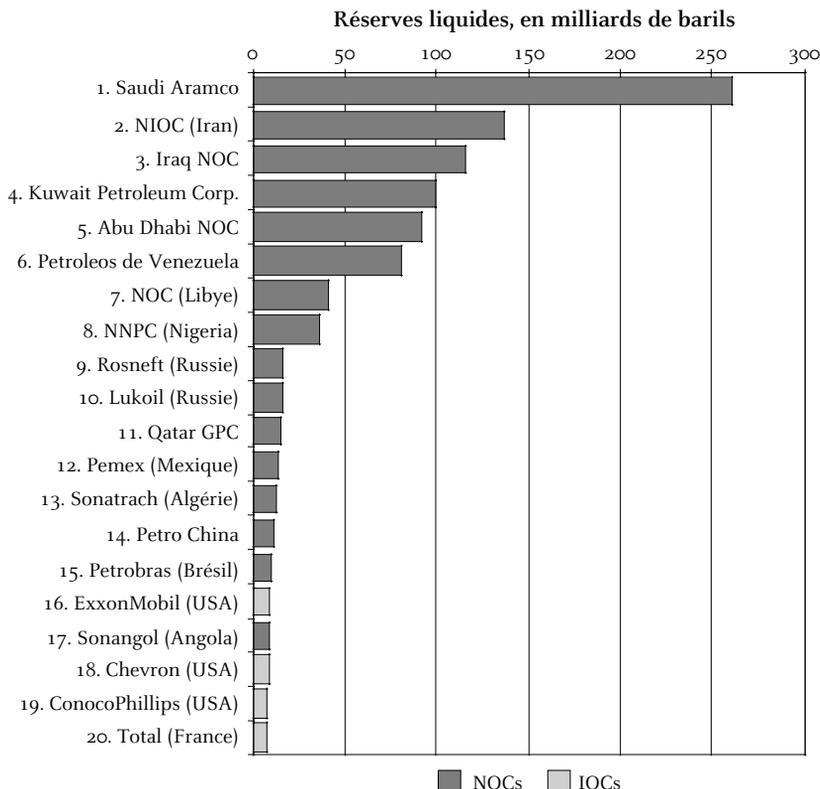
7. Stevens [2008, p. 22-23].

8. La différence correspond aux réserves russes [16 %] et aux réserves auxquelles les IOCs n'ont qu'un accès partiel [12 %]. National Petroleum Council [2007, p. 170].

9. C. Hoyos, « Growth Gives Gas its Day », *Financial Times*, 30 juin 2008.

10. AIE [2008a, p. 6].

**Graphique 2 : Classement des vingt premières compagnies pétrolières mondiales**  
(en termes de réserves)



Source : Graphique de l'auteur ; chiffres issus de *Oil and Gas Journal*, septembre 2007 (disponible sur [Petrostrategies.org](http://Petrostrategies.org)).

énergétique nationale croître (sous le coup, la plupart du temps, d'une politique avantageuse de subventionnement de la consommation domestique, de plus en plus critiquée du fait du niveau désormais élevé des prix du pétrole<sup>11</sup>). La concurrence pour l'approvisionnement en pétrole s'en trouve nettement accrue<sup>12</sup>. En tant qu'entrants tardifs sur le marché pétrolier, la Chine et l'Inde perturbent les règles traditionnelles du jeu pétrolier. Afin de prendre des parts de marché à leurs concurrents occidentaux, les deux économies asiatiques ont inventé

11. Entre 1999 et 2007, la consommation domestique en pétrole au Moyen-Orient a augmenté en moyenne de 3,9 % par an (contre 0,4 % dans les pays de l'OCDE). Voir Stevens (2008, p. 26).

12. Müller (2007, p. 27).

une « diplomatie énergétique » d'un nouveau genre (parfois même en coopération l'une avec l'autre<sup>13</sup>). Elles ont établi des compagnies pétrolières d'État (CNOOC, Sinopec et CNPC pour la Chine ; ONGC pour l'Inde) pour les utiliser comme relais de leur politique d'accès aux ressources : leurs NOCs s'impliquent directement dans des projets de production dans les pays producteurs. Elles ne respectent pas les règles habituelles de bonne conduite pour la conclusion des marchés (telles que les règles édictées par l'OCDE à l'intention des multinationales) et n'hésitent pas à recourir à l'ajout de clauses avantageuses, au financement d'infrastructures et de projets de développement ou encore à l'octroi de crédits pour convaincre leurs interlocuteurs. Elles ciblent également des pays « rejetés » par la communauté internationale pour non-respect des principes des droits de l'homme, de la bonne gouvernance ou du respect de la légalité (tels que l'Iran ou le Soudan où la Chine a pris le contrôle de la quasi-totalité de l'industrie pétrolière<sup>14</sup>).

3. Paradoxalement, cette étatisation croissante des acteurs pétroliers côtoie un phénomène opposé : la *financiarisation du marché pétrolier mondial* qui a modifié du tout au tout la formation des prix du brut depuis les années 1990. Cette dernière s'est grandement complexifiée et est devenue difficile à déchiffrer (d'où les intenses débats entre analystes pour comprendre les facteurs de l'extrême volatilité actuelle des prix). Deux marchés mondiaux du pétrole existent en parallèle. Sur le marché physique, l'achat du pétrole brut et des produits pétroliers se fait par transactions spot ou par contrats de gré à gré. Sur le marché financier « de papier », s'échangent des produits dérivés de couverture des risques qui se présentent sous deux formes : les contrats à terme (*futures*), qui sont des promesses d'échange de pétrole à l'avenir, s'échangent sous forme de contrats standardisés sur les bourses, par exemple de New York (NYMEX) ou de Londres (ICE) ; les transactions OTC (*over the counter*, littéralement « au-dessus du comptoir », *swaps, forwards*) sont des marchés de gré à gré plus diffus dont les prix et les caractéristiques se discutent au cas par cas directement entre les banques, sans

13. Jusqu'en 1993, la Chine était encore un exportateur de pétrole ; dès 2005, elle était déjà le troisième importateur mondial. Elle dépend à 44 % du pétrole brut importé. Qinhuo [2007, p. 3].

14. Müller [2007, p. 19] ; Goldthau et Witte [2008, p. 50-51].

passer par une place boursière. Les acteurs financiers pèsent aujourd'hui bien plus sur le marché pétrolier mondial qu'il y a encore dix ans. En 2000, le volume de pétrole échangé sous forme de produits dérivés (contrats à terme et OTC) était dix fois supérieur à celui commercialisé sur le marché physique. En 2006, il lui était trente-trois fois supérieur<sup>15</sup> ! Sur la seule bourse américaine NYMEX, alors que les acteurs physiques (compagnies pétrolières...) achetaient encore deux tiers des contrats à terme en 2000 (pour se couvrir contre les risques rencontrés sur le marché physique) et les acteurs financiers un tiers, ces derniers sont désormais à l'origine de plus de la moitié du volume des transactions<sup>16</sup>. Les marchés dérivés ne déterminent pas à eux seuls le niveau des prix, mais ils contribuent à leur détermination<sup>17</sup>. Le prix du baril découle de l'interaction complexe et instable entre cinq facteurs : le coût marginal de production du dernier baril de brut produit pour satisfaire la demande ; les primes de risque (liées aux risques géopolitiques et aux aléas climatiques dans les zones de production) ; l'équilibre entre l'offre et la demande à court terme sur le marché physique ; les attentes des marchés financiers à moyen terme pour déterminer les cours des produits dérivés (mais qui envoient par ricochet des signaux pour la détermination des prix spot sur le marché physique) ; et enfin la spéculation financière pure, en fonction du niveau du dollar (la monnaie de référence du pétrole) par rapport aux autres monnaies, qui peut attirer sur le marché des matières premières des investisseurs à la recherche de rendements élevés et d'une protection contre l'inflation<sup>18</sup>. Le rôle croissant des acteurs financiers renforce grandement la volatilité des prix, ces derniers dépendant presque autant de la psychologie des spéculateurs et des *hedge funds* que des fondamentaux du marché.

### *De nouveaux besoins de gouvernance*

Dans ce contexte inédit, des règles du jeu doivent être définies collectivement pour répondre à quatre enjeux principaux auxquels est confronté le marché pétrolier mondial en ce début de siècle.

---

15. Lasserre [2007].

16. Lasserre [2007].

17. AIE [2008a, p. 10-18].

18. Jesse et Van der Linde [2008, p. 32-48].

1. *Lutter contre la volatilité des prix du pétrole par la transparence* : jamais les prix du baril de brut n'ont été aussi élevés et volatils qu'en 2008, puisqu'ils sont brusquement passés de 147 dollars en juillet (leur plafond historique) à moins de 50 dollars en novembre 2008, sous l'effet de la crise économique, qui ralentit temporairement la croissance de la demande mondiale en produits pétroliers. Producteurs et consommateurs ont un intérêt partagé à éviter ce genre de volatilité, même s'ils s'opposent sur le niveau désirable des prix, les premiers poussant à la hausse et les seconds à la baisse<sup>19</sup>. Une certaine stabilité des prix est indispensable pour que les producteurs puissent planifier leurs investissements et leurs projets d'exploration et de production à moyen terme. La récente chute des cours a amené des compagnies pétrolières tant internationales que nationales à réévaluer leurs projets (en Arabie Saoudite), voire à les annuler (au Kazakhstan, au Canada pour de nouveaux projets d'exploitation de sables bitumineux par Shell<sup>20</sup>). Une trop grande variation des prix affecte également les dépenses des pays consommateurs mais également le budget des pays exportateurs qui dépendent en grande partie des recettes des exportations pétrolières. Il est révélateur que le Mexique ait décidé de s'assurer, par l'achat de produits dérivés sur les marchés financiers, contre le risque d'un baril à moins de 70 dollars l'année prochaine<sup>21</sup>. La complexification croissante des prix appelle une plus grande transparence. Les informations disponibles sur l'état des réserves, la production, les stocks disponibles ou les prévisions d'investissement constituent des variables clés dans la formation des prix du pétrole. Or il existe encore de trop nombreuses incertitudes sur ces données (notamment hors de l'OCDE). La transparence des marchés financiers (en particulier des transactions OTC très

---

19. Les pays producteurs ne sont d'ailleurs pas d'accord eux sur le niveau des prix à rechercher car la rentabilité de leurs gisements n'est pas la même en fonction de leur difficulté d'accès et de production. La directrice de recherche sur le Moyen-Orient au Cambridge Energy Research Associates (CERA), Véra de Ladoucette, estime qu'il faudrait que le prix du baril soit en 2009 de 88 dollars pour l'Iran, 76 dollars pour le Venezuela et 48 dollars pour le golfe Persique. Voir V. de Ladoucette, interview du *Financial Times*, 23 octobre 2008.

20. P. Hollinger et A. Jack, « Total Sanguine about Collapse in Oil Price », *Financial Times*, 5 novembre 2008 ; A. England, « Saudi Aramco Launches Project Review amid Declining Oil Prices », *Financial Times*, 5 novembre 2008.

21. J. Blas et A. Thompson, « Mexico Hedges almost All of its Oil Exports », *Financial Times*, 10 novembre 2008.

opaques) laisse également à désirer. L'amélioration des informations disponibles (en particulier sur le niveau des stocks et les mouvements de spéculation) permettrait de diminuer le facteur psychologique qui joue dans la volatilité des prix.

2. *Faire se rencontrer l'offre et la demande à moyen terme* : la plupart des analystes s'accordent désormais à prédire à l'horizon 2012/2013 un sérieux problème d'offre<sup>22</sup>. Le ralentissement actuel de l'économie mondiale pourrait retarder cette échéance de quelques années mais la contraction de l'offre risque alors d'être d'autant plus brutale qu'elle n'aura pas été prévue et que les investissements nécessaires dans les infrastructures de production auront été retardés à la suite de la demande ralentie<sup>23</sup>. La demande globale en pétrole devrait se réduire en 2009 pour la première fois depuis 1983 sous l'effet de la récession économique, mais ce repli ne sera que temporaire : la demande devrait repartir dès 2010 pour atteindre 106 millions de barils par jour en 2030 (par rapport à 2007, 25 % de plus<sup>24</sup>). Dans un mouvement inverse, l'offre pétrolière, largement suffisante aujourd'hui – car, au moment où les consommations se réduisent, entrent justement en fonctionnement de nouveaux projets de production planifiés depuis des années –, devrait, à partir de 2010, se contracter<sup>25</sup>. Or il faudrait augmenter de manière drastique la production pétrolière pour couvrir les besoins en pétrole et éviter une pénurie à moyen terme (les dernières estimations de l'AIE tablent sur un fossé à combler d'ici 2015 de 7 millions de barils par jour<sup>26</sup>). La production aura du mal à suivre la demande, en partie à cause de la nouvelle structuration de l'industrie pétrolière : la concrétisation des importants investissements nécessaires (estimés à 350 milliards de dollars par an jusqu'en 2030 par l'AIE pour le pétrole et le gaz<sup>27</sup>) apparaît compromise. D'une part, les NOCs, à qui revient l'essentiel de la charge de l'investissement puisqu'elles contrôlent la plupart des réserves restantes, ont peu de marges de manœuvre dans leurs choix financiers, face à leurs gouvernements de tutelle

22. AIE [2008a] ; Stevens (2008).

23. Houssin (2008).

24. AIE [2008b] ; E. Crooks, « Oil Suppliers Face First Drop in Demand », *Financial Times*, 7 novembre 2008.

25. AIE [2008a, p. 6-7].

26. AIE [2008b].

27. AIE [2008b].

qui préfèrent souvent diriger les revenus pétroliers vers leurs budgets nationaux plutôt que de les investir dans de nouveaux projets ou dans la modernisation des infrastructures de production. D'autre part, l'exclusion des IOCs de la plupart des gisements ne pose pas tant un problème de développement des ressources (puisqu'elles peuvent être remplacées par des sociétés de service pour l'apport de compétences et de technologies) qu'un problème d'investissement : les IOCs restent souvent indispensables pour prendre en charge les risques financiers des investissements et coordonner des projets complexes<sup>28</sup>. Dans ce « monde soumis à des contraintes d'offre pétrolière<sup>29</sup> », la question de la rupture des approvisionnements se pose avec d'autant plus d'acuité aux pays consommateurs, qui craignent de plus en plus une concurrence exacerbée entre eux et une instrumentalisation politique du pétrole par les pays exportateurs qui dominent les marchés. La sécurisation de la question énergétique découle de ce problème, réel, d'offre. Dès lors, des règles et des incitations doivent être inventées pour augmenter rapidement les capacités de production afin de « pacifier » les relations énergétiques.

3. *Gérer la raréfaction des ressources pétrolières à long terme* : à plus long terme, la préparation à un déclin du pétrole est devenue inévitable. Si les contraintes politiques et d'investissement risquent de contracter l'offre pétrolière dans les années qui viennent, ce sont des contraintes géologiques qui bloqueront sa croissance d'ici deux décennies au plus tard (selon les estimations les plus optimistes, comme celles de l'AIE ou du CERA). Le débat sur la date exacte à laquelle aura lieu le *peak oil* (pic de production mondiale de pétrole) et la forme que prendra ce maximum (pic ou plateau) fait encore rage parmi les experts, mais la plupart (même une compagnie pétrolière telle que Total) s'accordent désormais à prédire un plafonnement de la production pétrolière mondiale à 95 ou 100 millions environ de barils par jour à l'horizon 2020 pour les pétroles conventionnels<sup>30</sup>. Le ralentissement du rythme des découvertes, la taille toujours plus réduite des nouveaux gisements, leur accès et leur exploitation de plus en plus difficiles et coûteux (notamment pour les pétroles non conventionnels), la maturité

28. Stevens [2008].

29. Jesse et Van der Linde [2008].

30. Babusiaux et Bauquis [2007] ; Kérébel [2008].

croissante des gisements exploités, tous ces facteurs tendent à ralentir la cadence de production. Ce n'est pas tant la quantité – encore considérable – de réserves souterraines qui risque d'être insuffisante que le débit de production, ralenti, qui ne permettra plus d'exploiter assez rapidement les ressources pétrolières mondiales pour répondre au volume des consommations futures<sup>31</sup>. Le troisième enjeu de gouvernance consiste donc, dans les années qui viennent, à la fois à diminuer le contenu pétrolier de la demande énergétique mondiale en encourageant les autres sources d'énergie comme le gaz naturel et les énergies renouvelables (en particulier dans les pays en développement où la croissance de la consommation énergétique est inévitable car elle découle structurellement de leur développement économique) et à réduire la demande dès que cela est possible par des efforts d'efficacité énergétique accrus.

4. *S'entendre sur des règles de bonne conduite pour la production et le commerce du pétrole* : la contraction structurelle du marché pétrolier exacerbe les tensions entre les producteurs et les consommateurs (et également entre ces derniers). Une certaine harmonisation des règles applicables au commerce du pétrole qui mettrait à égalité les IOCs et NOCs serait souhaitable. Le commerce mondial du pétrole ne suit pas les mêmes règles du jeu suivant qu'il passe par des IOCs – responsables devant leurs actionnaires et devant se plier aux obligations des marchés financiers en termes de *reporting* ou de refinancement – ou par des NOCs – responsables uniquement devant leurs États de tutelle<sup>32</sup>. Assurer la gouvernance du marché pétrolier passe donc par un accord entre tous les protagonistes sur des règles communes minimales (le plus petit dénominateur commun) qui interdisent, par exemple, les pratiques de corruption ou de marchandage politique dans l'octroi des contrats de production et d'approvisionnement et établissent une « bonne gouvernance » en termes de transparence, de responsabilité et d'obligation de rendre des comptes (*accountability*)<sup>33</sup>.

---

31. L'AIE prévoit, dans toutes les grandes régions du monde, un déclin de la production de pétrole plus important que prévu dans les gisements en exploitation, au fur et à mesure de la maturité (taux de déclin naturel de 9 % en 2008). AIE (2008b).

32. Goldthau et Witte (2008, p. 51-52).

33. Müller (2007, p. 27). Sur la notion de bonne gouvernance qui fait désormais partie intégrante du discours des organisations internationales qui l'utilisent pour désigner les règles de bonne conduite à appliquer aux projets de coopération et de développement, par exemple : Smouts, Battistela et Venesson (2003, p. 237-240).

## ***Un réseau inabouti d'institutions et de processus collectifs***

La structuration du marché pétrolier mondial a fluctué au cours du temps, en fonction des acteurs en présence, de leur pouvoir respectif, de la nature de leurs rapports. Aujourd'hui la production et le commerce du pétrole ne sont pas exempts d'institutions, de procédures, d'efforts de coopération qui tendent à édicter un certain nombre de règles du jeu. La question est de savoir si leurs interactions forment un système cohérent de gouvernance et permettent de traiter les quatre enjeux identifiés plus haut.

### *Le Conseil mondial du pétrole : un simple forum de discussion*

Peu connu en dehors du cercle de l'industrie pétrolière, le Conseil mondial du pétrole correspond aux « Jeux olympiques »

**Tableau 1 : La contribution du Conseil mondial du pétrole à la gouvernance du marché pétrolier**

<b>Conseil mondial du pétrole</b>	
<b>Structure</b>	Processus de dialogue
<b>Date de création</b>	1933
<b>Membres (nombre, représentativité)</b>	61 pays membres, représentant plus de 90 % de la production et de la consommation du pétrole et du gaz dans le monde Comités nationaux : représentants des industries, universités, gouvernements
<b>Mandat</b>	Forum de discussion sur les questions d'exploration et de production pétrolières (en amont et en aval) Élargissement avec le temps à la production de gaz, financement et protection de l'environnement, technologies, bonne gouvernance
<b>Permanence</b>	Secrétariat permanent basé à Londres (directeur général : Pierce Riemer) Accréditation par les Nations unies
<b>Processus de décision (niveau, formalisme)</b>	Congrès triennaux et itinérants Comités nationaux dans chaque pays membre Conseil : organe décisionnel (réunion tous les ans)
<b>Force d'exécution</b>	Aucun pouvoir de décision Dialogue informel
<b>Interactions avec d'autres structures</b>	Initiatives conjointes avec l'OPEP

du secteur pétrolier, puisqu'il fait se rencontrer tous les trois ans, dans une ville différente, des milliers de représentants des pays producteurs et consommateurs, d'industriels et d'experts<sup>34</sup>. Créé dans les années 1930, ce forum de discussion s'est institutionnalisé, avec un secrétariat permanent à Londres et l'obtention d'une accréditation des Nations unies<sup>35</sup>. Mais il n'a aucun pouvoir de décision : il se limite à des échanges informels sur la production pétrolière et également gazière. Les sujets discutés se sont élargis avec le temps pour inclure aujourd'hui les questions de financement, de protection de l'environnement, de bonne gouvernance et de transparence. Mais aucune position officielle n'est prise à l'issue des débats. Leurs effets en termes de régulation du marché pétrolier sont nuls.

#### *L'OPEP : un cartel puissant de producteurs*

Créée en 1960, l'OPEP est la plus ancienne institution intervenant directement sur la production et le commerce du pétrole dans le monde. Depuis ses origines, elle correspond avant tout à une régulation par la domination, une tentative d'affirmation du pouvoir de marché d'un groupe restreint d'acteurs. Elle a été mise en place initialement par cinq États producteurs (Arabie Saoudite, Iran, Irak, Koweït, Venezuela) afin de renverser le rapport des forces qui jouait, à la fin des années 1950, nettement en leur défaveur puisque les IOCs s'étaient approprié la rente pétrolière à leur détriment et ne leur versaient, dans un premier temps, que des redevances dérisoires en échange des concessions accordées pour exploiter leurs sous-sols, puis, au prix de luttes engagées après la Seconde Guerre mondiale, un partage 50/50 des bénéfiques<sup>36</sup>. Il s'agissait de reprendre le contrôle sur la production du pétrole à l'intérieur de leurs frontières. L'organisation est représentative des plus importants producteurs (et sa représentativité va s'accroître avec le temps puisqu'elle concentrera une part toujours plus grande des réserves restantes). Aujourd'hui, les pays de l'OPEP détiennent plus de 75 % des réserves mondiales de pétrole et comptent

---

34. « World Petroleum Council Calls for Ethics in Oil Business », *Business News*, 3 juillet 2008.

35. Site Internet du Conseil mondial du pétrole : <[www.world-petroleum.org](http://www.world-petroleum.org)>.

36. Copinschi [2003].

**Tableau 2 : La contribution de l'OPEP à la gouvernance du marché pétrolier**

<b>Organisation des pays exportateurs de pétrole</b>	
<b>Structure</b>	Institution intergouvernementale
<b>Date de création</b>	1960
<b>Membres (nombre, représentativité)</b>	13 pays membres (Arabie Saoudite, Iran, Irak, Koweït, Venezuela, Qatar, Libye, Émirats arabes unis, Algérie, Nigeria, Équateur réintégré en 2007, Gabon, Angola depuis 2007 ; départ de l'Indonésie en 2008) Cartel des plus importants producteurs
<b>Mandat</b>	Coordonner les politiques de production des membres pour : – stabiliser les prix du pétrole et éviter les fluctuations ; – assurer aux membres un revenu régulier et un retour juste sur leurs investissements dans l'industrie pétrolière ; – assurer un approvisionnement efficace, économique et régulier aux consommateurs
<b>Permanence</b>	Secrétariat permanent à Vienne (secrétaire général : Abdalla Salem El-Badri)
<b>Processus de décision (niveau, formalisme)</b>	Conférence de l'OPEP biannuelle (niveau ministériel) : politique générale votée à l'unanimité Board of Governors (un gouverneur nommé par membre) : mise en œuvre des recommandations de la conférence Sommet des chefs d'État ponctuel : trois dans l'histoire (le dernier à Riyad en 2007)
<b>Force d'exécution</b>	Quotas de production (depuis 1982) plus ou moins suivis par les membres Divergences internes
<b>Interactions avec d'autres structures</b>	Dialogue énergétique UE-OPEP depuis 2004 Jeddah Energy Summit, 22 juin 2008 : déclaration conjointe de l'OPEP, de l'AIE et de l'IEF (initiative de l'Arabie Saoudite)

pour 43 % de la production mondiale (part de marché qui devrait d'ici 2030 passer à 51 %<sup>37</sup>). Cependant elle ne représente pas l'ensemble des pays producteurs qui comptent encore actuellement, comme la Russie, la région de la mer Caspienne ou le Brésil (avec ses récentes découvertes off-shore), même si leurs parts de marché iront en déclinant.

L'OPEP ne correspond pas aujourd'hui à un régulateur du marché pétrolier. Il s'agit d'un cartel de producteurs qui cherche

37. BP [2008] ; AIE [2008b].

avant tout à défendre ses intérêts propres (assurer une rente pétrolière grâce à des niveaux de prix suffisamment élevés et peu volatils) et non un fonctionnement optimal du marché. Il s'efforce de manipuler le marché pour des raisons politiques<sup>38</sup>. Son emprise sur les réserves ne lui a cependant pas permis d'imposer une « gouvernance hégémonique » et d'imposer ses règles du jeu, même si son pouvoir de régulation a été plus ou moins décisif au cours de son histoire<sup>39</sup>. La principale faiblesse de l'OPEP tient aux nombreuses divergences entre ses membres, divergences qui rendent difficile l'émergence d'une politique unifiée. L'abondance des réserves varie grandement d'un pays à l'autre (d'autant plus si on les rapporte à la taille des populations respectives) ; la dépendance des budgets nationaux à l'égard des recettes de l'exploitation pétrolière est plus ou moins grande ; enfin les États membres n'adoptent pas la même attitude envers les pays occidentaux (l'Arabie Saoudite étant beaucoup plus conciliante à l'égard des intérêts américains que ne le sont, par exemple, l'Iran, engagé dans sa politique nucléaire volontariste, ou le Venezuela, dont le président défend une position ouvertement antiaméricaine).

Depuis sa création, l'organisation a exercé son influence par deux mécanismes principaux : l'imposition d'un prix de référence pour le pétrole (*l'Arabian light*) jusqu'en 1988, date à laquelle ce système de fixation des prix a été abandonné ; puis, à partir de 1982, l'application de quotas de production à respecter par tous les pays membres, qui reste aujourd'hui le principal levier d'action des pays de l'OPEP<sup>40</sup>. Dans les années 1970 et au début des années 1980, les décisions du cartel avaient un réel impact sur les prix du pétrole qui ont été tirés à la hausse lors des deux chocs pétroliers par la baisse concertée de la production. Mais à partir de 1983, le cartel a eu de plus en plus de mal à rendre sa politique de quotas efficace<sup>41</sup>.

Les quotas ne sont pas toujours respectés par les États membres, des alliances informelles sont parfois formées

---

38. Victor, Joy et Victor [2006].

39. Robert Keohane écrit qu'il serait exagéré de conclure que l'OPEP est devenue hégémonique pour le système pétrolier – c'est-à-dire capable de faire et d'imposer les règles. Keohane [1984, p. 191].

40. Energy Charter Secretariat [2007].

41. Victor, Joy et Victor [2006] ; Copinschi [2003].

à l'intérieur du cartel, les tromperies et les disputes ne sont pas inhabituelles, les oppositions sont fréquentes quant à l'attitude plus ou moins conciliante à adopter par rapport aux pays consommateurs (l'Arabie Saoudite étant plus prête que ses partenaires à prendre en compte les inquiétudes des pays développés pour leur sécurité d'approvisionnement et un niveau de prix « acceptable » pour leurs économies<sup>42</sup>). Les décisions de réduction des quotas ne sont pas toujours suivies d'effet car certains pays cherchent à maintenir leurs parts de marché (et leur niveau de revenu) en laissant aux autres le soin de diminuer l'offre de l'OPEP (ce qui s'est passé dans la décennie 1990 et a provoqué un niveau historiquement bas du prix du baril – 10 dollars en 1998). Inversement, depuis 2004, les pays producteurs (à l'exception de l'Arabie Saoudite) ont du mal à augmenter rapidement leurs capacités de production et à rassembler les ressources nécessaires pour investir davantage dans leurs infrastructures de production et faire face à l'explosion de la demande, ce qui oblige de plus en plus le royaume saoudien à jouer le rôle de producteur d'appoint.

À ces faiblesses internes s'ajoute la nécessité pour l'OPEP de trouver des accords tacites avec les autres pays producteurs (Russie, Norvège, Mexique...) pour donner plus de poids à sa politique de modulation des niveaux de production. Mais la coordination entre les producteurs de l'OPEP et hors OPEP se révèle loin d'être parfaite<sup>43</sup>. Dans le contexte actuel de volatilité accrue des prix du baril, le président russe, Dmitri Medvedev, s'est dit prêt à une action coordonnée avec l'OPEP pour stabiliser les prix : mais le cartel de producteurs et le deuxième plus grand producteur de pétrole dans le monde sont encore loin d'une nouvelle alliance pour fixer les prix, notamment parce que la Russie n'est pas prête à rogner volontairement sur sa production journalière<sup>44</sup>.

Enfin, la financiarisation du marché pétrolier a fait progressivement perdre au cartel la maîtrise des cours du baril. Les acteurs financiers n'ont plus automatiquement confiance dans les annonces de réduction faites par le cartel et tardent à les

---

42. Matthies [2008, p. 253-258].

43. Victor, Joy et Victor [2006].

44. Lex, « Russia and OPEC », *Financial Times*, 28 novembre 2008.

intégrer dans leurs projections. La décision prise par l'OPEP fin octobre 2008 de couper sa production de 1,5 million de barils par jour n'a pas empêché la chute des cours de se poursuivre<sup>45</sup>. Fin décembre les membres du cartel ont annoncé une coupe supplémentaire de 2,2 millions de barils par jour (soit une réduction totale de 4,2 millions depuis septembre). Mais l'efficacité de cette politique est mise en doute par de nombreux observateurs qui ne pensent pas que le cartel soit en mesure de faire appliquer par ses membres les quotas décidés<sup>46</sup>.

Les pays de l'OPEP exacerbent l'évolution des cours davantage qu'ils ne la provoquent : ils contribuent, par exemple, à maintenir un niveau élevé des prix quand celui-ci est atteint. L'OPEP reste sans conteste un acteur qui compte et un interlocuteur indispensable dans toute tentative d'édiction de règles communes. Mais elle ne fait pas les règles elle-même.

#### *L'AIE : d'un club de consommateurs à un organisme de surveillance*

Créée en 1974 à l'initiative des États-Unis, l'AIE a été la réponse institutionnelle des pays de l'OCDE au choc pétrolier de 1973-1974. Prenant conscience de la perte de contrôle des compagnies pétrolières internationales dans le jeu pétrolier désormais aux mains des pays exportateurs de l'OPEP, les pays industrialisés décident d'intervenir directement dans les règles du jeu pour défendre leurs intérêts nationaux<sup>47</sup>. Les mécanismes intergouvernementaux en place (tels que le Comité pétrole ou le Comité énergie de l'OCDE) n'apparaissent pas appropriés pour développer une réponse rapide à une rupture d'approvisionnement en pétrole<sup>48</sup>. L'objectif assigné à l'AIE est d'assurer la sécurité d'approvisionnement en pétrole en cas de rupture temporaire et de peser sur les prix au travers d'une action concertée (les réactions dispersées des États à la crise de 1973 s'étaient révélées désastreuses<sup>49</sup>). Résistant à la volonté

45. C. Hoyos et J. Blas, « Opec Cut Fails to Stop Oil Price Slide », *Financial Times*, 24 octobre 2008.

46. C. Hoyos, « Record Oil Cut Fails to Lift Prices », *Financial Times*, 17 décembre 2008.

47. Mommer [2002].

48. Ces comités ne disposaient pas de suffisamment d'informations et toute mesure d'urgence pour répondre à une crise énergétique nécessitait une décision à l'unanimité : Victor, Joy et Victor [2006].

49. Keohane [1984, p. 224] ; Skinner [2005, p. 3].

**Tableau 3 : La contribution de l'AIE à la gouvernance du marché pétrolier**

<b>Agence internationale de l'énergie</b>	
<b>Structure</b>	Institution intergouvernementale (agence autonome de l'OCDE)
<b>Date de création</b>	1974 (Accord relatif à un programme international de l'énergie)
<b>Membres (nombre, représentativité)</b>	Initiative des États-Unis, club de pays occidentaux consommateurs 28 États membres (dont 19 de l'UE) + Commission européenne : Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Corée du Sud, Danemark, Espagne, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Italie, Japon, Luxembourg, Norvège (accords particuliers), Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne (depuis 2008), Portugal, Royaume-Uni, Slovaquie, Suède, Suisse, République tchèque, Turquie
<b>Mandat</b>	Initialement : gestion des crises d'approvisionnements pétroliers, système d'information permanent sur le marché pétrolier Élargissement progressif vers la sécurité énergétique au sens large (réduction de la dépendance au pétrole par le développement d'autres sources d'énergie fossile) et plus récemment vers la soutenabilité environnementale (efficacité énergétique et énergies non fossiles) Triple mandat aujourd'hui : sécurité énergétique, développement économique et protection de l'environnement
<b>Permanence</b>	Secrétariat à Paris (directeur exécutif : Nobuo Tanaka)
<b>Processus de décision (niveau, formalisme)</b>	Governing Board (niveau ministériel) : organe de décision Groupes permanents et comités
<b>Force d'exécution</b>	Stocks stratégiques pétroliers obligatoires (90 jours), système de partage d'urgence et mesures de restriction de la consommation en cas de choc pétrolier Partage d'information sur les marchés de l'énergie (publication de données mensuelles sur demande, offre, stocks, prix pétroliers ; <i>World Energy Outlook</i> annuel ; récente publication annuelle sur le gaz, etc.)
<b>Interactions avec d'autres structures</b>	Étroite collaboration avec le G8 depuis le sommet de Gleneagles (2005) : création à l'AIE d'un G8 Gleneagles Programme ; présentation des recommandations de l'AIE pour un futur énergétique propre, intelligent et compétitif Coordination avec l'IEF : organisation des sessions du Oil Producer-Consumer Dialogue entre les sommets ministériels biannuels de l'IEF Création d'un Office of Global Energy Dialogue en 1993 : dialogue bilatéral et régional avec des experts des non-membres sur des aspects techniques et politiques ; signature de protocoles d'accord avec la Russie, la Chine, l'Inde, l'Asie du Sud-Est

américaine d'en faire une organisation anti-OPEP, les pays fondateurs ont institué ce qui reste aujourd'hui un « club de pays consommateurs » ou encore un « club des pays de l'OCDE », puisqu'un État doit être membre de l'OCDE pour pouvoir signer le traité fondateur de l'AIE (l'Accord relatif à un programme international de l'énergie) et ainsi en devenir membre<sup>50</sup>. L'agence n'est pas ouverte à tous, elle n'est pas représentative de l'ensemble des pays consommateurs de pétrole.

La fonction première de l'AIE a donc été et est toujours d'assurer, par un partage concerté des efforts à fournir, la sécurité d'approvisionnement en pétrole des pays de l'OCDE à court terme, en cas de rupture temporaire de l'approvisionnement. Le mandat de l'agence s'est élargi progressivement pour prendre en compte la sécurité énergétique au sens large (ce qui l'a amenée à s'intéresser à d'autres sources d'énergie comme le gaz naturel) et plus récemment la durabilité environnementale. Mais l'AIE ne dispose, à ce jour, d'un réel pouvoir de régulation (*via* des mécanismes contraignants) que sur le commerce du pétrole ; sa contribution à la gouvernance des autres marchés énergétiques (notamment gazier) est plus limitée, comme nous le verrons plus loin.

À partir des années 1990, le mandat de l'agence s'est élargi à d'autres sources d'énergie (le gaz naturel d'abord puis le charbon, le nucléaire et plus récemment les énergies renouvelables), à une perspective de plus long terme (assurer la sécurité énergétique sur le long terme par une réduction de la dépendance au pétrole), à des préoccupations environnementales (efficacité énergétique et lutte contre le changement climatique par le développement de sources énergétiques non fossiles) et enfin à la prise en compte de l'interdépendance avec les pays non membres et la nécessité de coopérer avec eux. Déjà présentes en principe dans l'Accord relatif au programme international de l'énergie signé en 1974, ces préoccupations ne sont intégrées que bien plus tard dans le *modus operandi* de l'agence, avec l'adoption notamment de nouveaux objectifs partagés (*shared goals*) en 1993 par les ministres de l'Énergie des pays membres<sup>51</sup>.

---

50. Goldthau et Witte [2008], Matthes [2008, p. 279-284].

51. Scott [1995, vol. II, p. 37].

Le G8 a joué par la suite un rôle central dans l'extension du mandat de l'AIE au-delà de la gouvernance pétrolière : à son sommet de Gleneagles en 2005, le G8 a invité l'AIE à contribuer à son Plan d'action sur le changement climatique, l'énergie propre et le développement durable et lui a demandé de lui recommander des scénarios et des stratégies alternatives pour un « futur propre, intelligent et compétitif ». Pour ce faire, l'agence a instauré en son sein un « programme pour le G8 Gleneagles ». Elle a identifié des indicateurs, des bonnes pratiques et des technologies à privilégier pour renforcer l'efficacité énergétique et réduire les émissions de gaz à effet de serre et les a traduits en plusieurs dizaines de recommandations politiques concrètes qu'elle a présentées successivement au G8, d'abord à Heiligendamm en 2007, puis en 2008 à Hokkaido<sup>52</sup>. Un autre exemple de collaboration entre l'AIE et le G8 est le rapport concernant le Plan d'action de Saint-Petersbourg sur la sécurité énergétique globale, rapport qu'a demandé le G8 à l'agence internationale et qu'elle a rendu au sommet d'Hokkaido en juillet 2008. Il évalue les progrès accomplis par les huit États du G8 pour se conformer aux principes de sécurité énergétique globale qu'ils ont officiellement adoptés en 2006 au sommet de Saint-Petersbourg<sup>53</sup>. En ce sens, l'impulsion politique et les financements du G8 ont contribué de manière significative à l'évolution du mandat de l'AIE<sup>54</sup>.

### *Gestion des crises pétrolières*

Le traité fondateur de l'AIE a créé trois mécanismes pour réguler le commerce du pétrole en cas de rupture d'approvisionnement : l'obligation pour chaque État membre de conserver des stocks pétroliers stratégiques équivalant à au moins quatre-vingt-dix jours des importations nettes de l'année précédente ; des mesures de restriction de la consommation ; un système de partage d'urgence si les approvisionnements d'un pays membre de l'AIE chutent de plus de 7 %. Un système de *reporting* et d'évaluation de l'état du marché pétrolier est également mis en place pour accompagner la prise de décision. L'agence a,

---

52. Site Internet du « G8 Gleneagles Programme » de l'AIE : <[www.iea.org/G8/index.asp](http://www.iea.org/G8/index.asp)>.

53. Site Internet du « G8 Hokkaido Toyako Summit », Summit Documents : <[www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708\\_01\\_en.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708_01_en.pdf)>.

54. Lesage, Van de Graaf et Westphal [2009].

enfin, cherché à encourager ses États membres à produire davantage de pétrole par la mise en place de prix planchers. Au total, il s'agit d'une importante délégation de pouvoir à l'institution intergouvernementale : après consultation du Governing Board, formé des ministres nationaux de l'Énergie ou de leurs représentants, le plan d'action concerté décidé par le secrétariat de l'AIE en cas de problème d'approvisionnement s'impose aux États qui peuvent voir leurs approvisionnements pétroliers réduits. L'agence dispose donc d'un réel pouvoir d'édition de règles contraignantes pour ses membres en cas de crise pétrolière. Malgré ses pouvoirs formels non négligeables et ses règles élaborées, l'AIE préfère souvent la coordination informelle et la prise de décision par consensus après discussions avec les gouvernements et les compagnies pétrolières<sup>55</sup>.

Les mécanismes d'urgence n'ont été utilisés pour la première fois – avec succès – qu'en 1991, pendant la première guerre du Golfe, après avoir subi quelques ajustements suite aux leçons tirées des expériences de coordination décevantes au tournant des années 1980. À cette occasion, et également lors des ruptures d'approvisionnement dues aux ouragans Katrina et Rita dans le golfe du Mexique en 2005, les mécanismes d'urgence ont prouvé qu'ils pouvaient servir à alimenter le marché en pétrole supplémentaire<sup>56</sup>. Le niveau de stocks pétroliers disponibles dans les pays de l'AIE dépasse aujourd'hui largement l'obligation minimale qui leur est assignée : en juin 2007, les stocks étaient de 4,1 milliards de barils soit l'équivalent de 150 jours d'importations nettes<sup>57</sup>. Les mécanismes d'urgence orchestrés par l'AIE peuvent ainsi jouer un rôle non négligeable pour éviter un déséquilibre temporaire entre l'offre et la demande en pétrole. Par contre, les efforts pour moduler les prix du baril n'ont pas eu d'effet apparent sur le marché mondial<sup>58</sup>. L'impact du « club des pays de l'OCDE » sur l'équilibre entre offre et demande mondiales de pétrole va néanmoins tendre à disparaître au fur et à mesure que les pays en développement et les pays émergents occuperont une place

---

55. Keohane [1984].

56. Skinner [2005] ; Victor, Joy et Victor [2006].

57. AIE [2007b, p. 11].

58. Victor, Joy et Victor [2006, p. 22].

croissante dans la demande pétrolière mondiale. Son pouvoir de régulation du marché pétrolier est appelé à se réduire puisqu'il s'impose à un groupe de moins en moins important de consommateurs. En outre, une proportion croissante des réserves pétrolières mondiales se trouve hors de son champ d'action (du fait du déclin des gisements matures de Norvège, du Royaume-Uni, d'Alaska...) : à l'avenir les pays producteurs appliqueront de moins en moins ses règles. Il est indispensable de mieux coordonner les stocks stratégiques des pays de l'OCDE et ceux – en construction – des « nouveaux consommateurs » comme la Chine et l'Inde<sup>59</sup>. L'AIE a instauré des exercices de simulation et des formations statistiques avec certains pays émergents<sup>60</sup>. Le rôle de l'AIE pour éviter les contractions à court terme de l'offre risque d'être marginalisé si elle ne relie pas rapidement les procédures d'urgence des pays émergents à son propre système, ce qui passe, à terme, par une adhésion de ces pays à l'agence<sup>61</sup>. Certains analystes suggèrent même que les pays de l'OPEP devraient participer au système de stocks stratégiques de l'AIE : leurs capacités de réserves seraient comptabilisées comme faisant partie des inventaires stratégiques à mobiliser en cas d'insuffisance d'approvisionnement<sup>62</sup>.

### *Surveillance des marchés énergétiques*

Petit à petit, l'AIE a ainsi assumé d'autres fonctions (outre la régulation du marché pétrolier en cas de crise), notamment celles d'organe de surveillance des marchés de l'énergie et de plate-forme de dialogue avec les autres pays consommateurs et producteurs. Il est à noter que ces nouvelles fonctions n'ont pas élargi le pouvoir de régulation de l'agence intergouvernementale : elle ne peut imposer des règles contraignantes que pour la gestion des crises pétrolières ; pour le reste, elle se contente de chercher à influencer sur les décisions des États consommateurs et producteurs et des compagnies énergétiques en contribuant à améliorer la transparence du marché et le niveau de dialogue entre les acteurs du jeu pétrolier.

59. Goldthau et Witte [2008, p. 49].

60. AIE [2007b, p. 13].

61. Mandil [2008, p. 9-10] ; Matthes [2008, p. 279-284].

62. Stevens [2008, p. 33].

Tout d'abord, l'AIE joue de plus en plus le rôle d'un organe de surveillance des marchés énergétiques en général et du marché pétrolier en particulier. L'expertise de l'agence en termes d'études de marché, de modélisation, de données statistiques sur les flux énergétiques est unanimement reconnue. Elle est aujourd'hui, avec l'Administration de l'information sur l'énergie (l'agence statistique du département américain de l'Énergie), l'une des principales sources publiques d'information sur l'état du marché pétrolier mondial. Ses deux publications principales, l'*Oil Market Report* mensuel et le *Medium-Term Oil Market Report* semestriel et ses services de données électroniques rendent publiques ses statistiques sur la demande en pétrole, l'offre, le commerce, les stocks, les prix et les capacités de raffinage. Elle compile ses données à partir de questionnaires envoyés à plus de 130 pays (questionnaires mensuels pour les pays de l'OCDE et annuels pour les pays hors OCDE). Les informations collectées sur les pays de l'OCDE (pays importateurs majoritairement) sont beaucoup plus complètes et régulières que celles en provenance des pays hors OCDE (dont les grands pays producteurs), qui n'ont aucune obligation de *reporting* auprès de l'AIE. Les données de l'AIE sur la demande pétrolière sont ainsi plus fiables que ses estimations de la production et des réserves<sup>63</sup>. Ce biais découle du fait qu'elle représente avant tout des pays consommateurs. Elle s'efforce aujourd'hui d'accroître la fiabilité de ses données concernant l'offre pétrolière : la dernière version de sa publication phare, le *World Energy Outlook*, en 2008, se fonde sur les résultats d'une vaste étude portant sur le taux de déclin de la production observé sur 800 gisements dans le monde<sup>64</sup>. Une participation élargie à l'agence (notamment des grands pays consommateurs hors OCDE) permettrait d'améliorer la crédibilité des informations fournies. Malgré ces insuffisances, l'AIE contribue à la transparence du marché pétrolier et ses prévisions ont un impact certain sur les projections des marchés financiers et donc sur l'évolution du prix du baril, comme le montre la hausse des prix du baril en novembre 2007 immédiatement après l'annonce par l'AIE d'un risque de crise de

---

63. FMI (2005).

64. AIE (2008b) ; D. Mahtani, « Oil Watchdog Reworks Reserves Forecasts », *Financial Times*, 27 décembre 2007.

l'offre de pétrole dans son rapport *World Energy Outlook 2007*. Son efficacité serait accrue si elle entreprenait de publier des données hebdomadaires et non plus mensuelles. Selon l'ancien directeur de l'Agence internationale de l'énergie, Claude Mandil, des données hebdomadaires donneraient aux marchés financiers des signaux plus équilibrés, alors qu'aujourd'hui ils ne disposent d'informations à jour que sur la situation américaine (via les publications de l'Administration de l'information sur l'énergie tous les mercredis) et y réagissent de manière disproportionnée<sup>65</sup>.

### *Mécanisme d'alerte sur l'état des marchés*

Au-delà de cette fonction d'information, l'AIE assume depuis peu un rôle d'alerte sur l'état des marchés énergétiques mondiaux : elle « tire la sonnette d'alarme » selon les termes de l'économiste en chef de l'agence, Fatih Birol<sup>66</sup>. Grâce à son expertise, l'institution a l'écoute des milieux politiques, économiques et financiers. Ses avertissements sont pris plus sérieusement par les gouvernements des pays de l'OCDE que dans le passé<sup>67</sup>. Très récemment, elle a commencé, d'abord dans son *World Energy Outlook* en 2007, puis en 2008 dans son rapport présenté au sommet du G8 d'Hokkaido dans le cadre du plan d'action de Gleneagles et dans son *World Energy Outlook* publié en novembre, à promouvoir un autre modèle énergétique moins dépendant des énergies fossiles – ce qu'elle appelle une « révolution énergétique<sup>68</sup> ». L'agence fait de plus en plus le lien entre les difficultés croissantes rencontrées par la production de pétrole et le ralentissement qui va s'ensuivre et la nécessité de développer des sources d'énergie alternatives et une plus grande efficacité énergétique. Il ne s'agit pas encore d'une stratégie politique coordonnée mais plutôt d'un ensemble de recommandations politiques variées, adressées aux dirigeants politiques et aux entreprises productrices (par exemple, proposés dans le rapport pour le G8, les vingt-cinq domaines d'action politique urgente pour l'efficacité énergétique<sup>69</sup>). L'efficacité de

65. Mandil [2008, p. 9-10].

66. Birol [2008].

67. Birol [2008].

68. AIE [2008c].

69. Matthes [2008, p. 283-284].

cette nouvelle approche dépendra de ce que les gouvernements feront des recommandations de l'agence. Le G8 a adopté à Hokkaido en juillet 2008 certaines propositions concrètes (notamment la feuille de route pour les nouvelles technologies de l'énergie et les vingt-cinq recommandations relatives à l'efficacité énergétique) : il reste cependant à voir comment ces recommandations seront appliquées dans les faits. L'AIE n'a pas les moyens d'imposer une évolution volontariste des marchés énergétiques mondiaux : elle représente cependant une voix qui compte pour proposer des solutions face à la raréfaction des ressources pétrolières à terme. Tout dépend aujourd'hui de sa capacité à convaincre à la fois ses États membres, les autres grands consommateurs et les pays producteurs de réguler le marché en ce sens. Elle prépare d'ailleurs une rencontre des ministres de ses pays membres en 2009 sur les thèmes de la sécurité énergétique et du climat<sup>70</sup>.

### *Plate-forme de dialogue*

Pour ce faire, l'agence s'est lancée dans une vaste politique de dialogue avec les pays hors OCDE. Sa dernière fonction est ainsi celle d'une plate-forme de dialogue. Elle l'exerce principalement *via* trois canaux institutionnels. Il s'agit de discussions entre experts (et non entre représentants politiques) sur des aspects techniques, dans le but d'améliorer la compréhension commune et la coopération. Le premier canal est le dialogue entre producteurs et consommateurs sur le pétrole (*Oil producer-consumer dialogue*) que l'AIE anime depuis plus d'une décennie et dont les réunions ont désormais lieu entre les sommets biannuels des ministres du Forum international de l'énergie<sup>71</sup> (voir page 66). L'interlocuteur principal de l'agence dans cet échange est l'OPEP qui a accepté de s'engager dans un dialogue plus constructif avec les pays consommateurs dans les années 1990. La signature du protocole de Kyoto en vue de la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre a été vue comme une menace par le cartel de producteurs qui a commencé à s'inquiéter de la sécurité de la demande en provenance de ses principaux clients : la sécurité énergétique dans

70. Birol [2008].

71. Site Internet de l'AIE, page « Countries beyond the OECD » : <[www.iea.org/about/ged.htm](http://www.iea.org/about/ged.htm)>.

son double sens (sécurité d'approvisionnement pour les pays consommateurs et sécurité de la demande pour les producteurs) représente un intérêt partagé par les deux organisations et les a amenées à coopérer de plus en plus<sup>72</sup>. Les deux institutions sont ainsi engagées dans une coopération tacite, mais aussi des manœuvres de négociation pour forcer la main à l'autre partie en cas de déséquilibre temporaire sur le marché pétrolier<sup>73</sup>. Le deuxième canal de dialogue au sein de l'AIE est plus institutionnalisé : il s'agit du Bureau pour le dialogue global sur l'énergie établi au sein de l'AIE en 1993 qui anime un dialogue bilatéral et régional avec des experts des pays non membres de l'agence sur une multitude de sujets techniques (notamment la sécurité d'approvisionnement, les réformes de la réglementation énergétique dans les pays non membres, l'efficacité énergétique et les technologies). Le lien institutionnel a été renforcé par la signature de protocoles d'accord avec plusieurs pays, dont la Chine, l'Inde et la Russie. Enfin, le troisième canal de dialogue concerne l'échange de connaissances et de bonnes pratiques relatives aux technologies énergétiques. La coopération dans ce domaine est particulièrement poussée. L'agence a signé quarante et un accords de mise en œuvre qui encadrent les activités de recherche et de développement des signataires et coordonne des projets d'expérimentation. Suite au sommet du G8 de Gleneagles, l'AIE a également organisé entre 2006 et 2008 une série d'ateliers dans le cadre de ses réseaux d'expertise sur les technologies énergétiques (Networks of Expertise in Energy Technology, NEET), auxquels ont participé entre autres des représentants de la Russie, de la Chine, de l'Inde, du Brésil, de l'Afrique du Sud et du Mexique<sup>74</sup>. Tous ces échanges rapprochent les divers pays consommateurs et producteurs mais ils restent limités à des aspects techniques et se fondent sur le volontariat. Ils n'ont pas réussi à améliorer les relations des pays de l'OCDE avec les nouveaux consommateurs et les pays producteurs. Ils ne correspondent pas encore à un vrai forum international sur la sécurité énergétique<sup>75</sup>. En effet,

72. Clingendael International Energy Programme (2004, p. 73).

73. Victor, Joy et Victor (2006, p. 28).

74. Lesage, Van de Graaf, Westphal (2009) ; site Internet de l'AIE, brochure « Overview of the IEA » : <[www.iea.org/about/docs/iea2008.pdf](http://www.iea.org/about/docs/iea2008.pdf)>.

75. Bochkarev et Austin (2007).

le dialogue au niveau technique ne compense pas l'obstacle principal à la coopération qui reste aujourd'hui un niveau insuffisant de confiance entre des acteurs habituellement engagés dans des relations de confrontation. Un renforcement de ce cadre institutionnel de dialogue paraît indispensable, avec en particulier l'intégration progressive des pays émergents dans des mécanismes de coopération plus contraignants<sup>76</sup>. L'AIE demeure pourtant aujourd'hui le seul interlocuteur représentant un groupe cohérent de consommateurs, à même de faire le poids dans les discussions avec l'OPEP : elle se doit donc de représenter le mieux possible la diversité des pays consommateurs.

Ce tour d'horizon des fonctions assumées par l'AIE montre qu'elle contribue à réguler les comportements sur le marché pétrolier de manière directe – par la gestion d'un « coussin de sécurité » en cas de rupture temporaire de l'équilibre entre offre et demande –, mais surtout de manière indirecte – par sa contribution à la transparence du marché et ses efforts pour convaincre les acteurs du jeu pétrolier d'adopter une nouvelle stratégie énergétique. De cette manière, son action va dans le sens de trois des quatre besoins de gouvernance identifiés plus haut. Mais elle ne pourra pas proposer une régulation efficace et crédible tant qu'elle ne représentera institutionnellement qu'une proportion limitée des pays consommateurs.

#### *Le Forum international de l'énergie : des règles de transparence en construction*

Sous l'initiative conjointe des présidents français et vénézuélien, une première réunion des ministres de l'Énergie des pays exportateurs et importateurs a eu lieu à Paris en juillet 1991. Par la suite connu sous le nom de Forum international de l'énergie, cet échange s'est pérennisé sous la forme de sommets ministériels qui ont lieu tous les deux ans dans un pays différent. Il s'agit du seul processus de dialogue au niveau politique (ministériel), rassemblant la majorité des pays producteurs et consommateurs (pays de l'OPEP, de l'AIE, Russie, Chine, Inde, entre autres). Le FIE est également l'unique interaction institu-

---

76. Matthes [2008, p. 283-284].

**Tableau 4 : La contribution du FIE à la gouvernance du marché pétrolier**

<b>Forum international de l'énergie</b>	
<b>Structure</b>	Processus de dialogue
<b>Date de création</b>	1991
<b>Membres (nombre, représentativité)</b>	Initiative franco-vénézuélienne Participation aux sommets ouverte à tous : environ 80 pays participants Bonne représentativité du marché pétrolier (AIE, OPEP, Russie, Chine, Inde)
<b>Mandat</b>	Promouvoir le dialogue sur la sécurité énergétique (d'abord pour le pétrole, puis extension au gaz)
<b>Permanence</b>	Secrétariat permanent à Riyad (Arabie Saoudite) depuis 2003 (secrétaire général : Noé van Hulst)
<b>Processus de décision (niveau, formalisme)</b>	Sommets biennaux et itinérants entre ministres de l'Énergie Executive Board (15 pays tournants, secrétariats de l'OPEP et de l'AIE) : prise de décision pour la direction du secrétariat International Energy Business Forum : sommets biennaux et itinérants entre ministres de l'Énergie et industries (précèdent les sommets ministériels)
<b>Force d'exécution</b>	Enceinte de discussions informelles multilatérales et de contacts bilatéraux entre gouvernements et industries, sans force contraignante Initiative et coordination de JODI
<b>Interactions avec d'autres structures</b>	Interactions avec l'OPEP et l'AIE Coopération avec des NOCs et IOCs : forces de proposition au travers du Industrial Advisory Committee depuis 2005

tionnalisée entre les secrétariats de l'OPEP et de l'AIE, qui sont tous deux membres de son directoire. L'Arabie Saoudite a proposé au début des années 2000 d'accueillir son secrétariat permanent. Les activités du secrétariat de Riyad sont cependant limitées à des activités techniques comme l'organisation de conférences, de séminaires et la divulgation d'informations. Le dialogue politique reste la prérogative des ministres<sup>77</sup>. Pour la plupart des observateurs, l'intérêt de cet échange reste limité en termes de régulation du marché pétrolier car le forum n'a aucune autorité pour prendre des décisions contraignantes et son mandat reste vague en dehors de la recherche de consensus

77. Skinner [2005, p. 10].

sur des sujets énergétiques d'intérêt commun<sup>78</sup>. Il est cependant populaire parmi les ministres de l'Énergie qui y voient une opportunité de nouer des contacts bilatéraux informels entre eux et d'échanger avec les représentants des compagnies pétrolières nationales et internationales qui participent à l'International Energy Business Forum organisé en amont de chaque sommet ministériel<sup>79</sup>. En ce sens, le forum contribue à une meilleure compréhension commune entre les acteurs clés du jeu pétrolier<sup>80</sup>, qu'il est l'un des seuls à représenter de manière aussi exhaustive (anciens et nouveaux pays consommateurs, pays producteurs et compagnies nationales et internationales).

L'une des principales contributions du Forum international de l'énergie à l'adaptation des règles du jeu pétrolier a été l'impulsion, en 2001, de l'initiative JODI – Joint Oil Data Initiative – que le secrétariat du forum coordonne depuis 2005. La JODI a permis des progrès significatifs pour la transparence et l'accès aux données pétrolières, mais beaucoup reste encore à faire pour améliorer la qualité et la ponctualité des données recueillies<sup>81</sup> (voir encadré 1).

### *L'ÉITI : un partenariat multi-acteurs innovant pour un résultat encore incertain*

Les tentatives de régulation des comportements des compagnies pétrolières dans les pays riches en hydrocarbures (lutte contre la corruption et l'exercice de pressions politiques) sont rares. La Grande-Bretagne est à l'origine d'une initiative en ce domaine qui a gagné une grande visibilité internationale, grâce notamment au soutien de la Banque mondiale et du G8 : l'Initiative de transparence des industries extractives (Extractive Industries Transparency Initiative, EITI). Son objectif est d'inciter les pays producteurs de pétrole, de gaz et autres minerais à divulguer les revenus qu'ils perçoivent des compagnies extractrices pour l'exploitation des ressources de leur sous-sol – et d'empêcher ainsi les versements de dessous-de-table,

---

78. Mitchell [2005, p. 2] ; Bochkarev et Austin [2007].

79. Mitchell [2005, p. 2] ; Schrumm [2006, p. 17].

80. Clingendael International Energy Programme [2004, p. 75].

81. Mandil [2008, p. 29].

### Encadré 1 : Joint Oil Data Transparency Initiative

L'objectif de la JODI est d'améliorer la couverture et la transparence des données sur le marché pétrolier. Créée en 2001, elle est soutenue par six organisations internationales : l'AIE, l'OPEP, Eurostat (l'organisme européen de statistiques), l'APEC (l'Association de coopération économique Asie-Pacifique), l'OLADE (l'Organisation latino-américaine de l'énergie) et l'UNSD (la Division des statistiques des Nations unies).

La JODI étend le *reporting* mensuel, qui s'applique déjà à l'AIE, à des pays hors OCDE, mais avec des données moins détaillées que ne l'exige le rapport mensuel de l'AIE. L'OPEP publie déjà aujourd'hui des données pétrolières mensuelles mais elle ne dispose pas de ses propres sources d'information et dépend des systèmes statistiques des pays membres. Or ces derniers dissimulent souvent leurs chiffres réels de production pour des motifs politiques et économiques (quand ils refusent de diminuer leurs parts de marché) ou ils manquent des services compétents pour fournir des données exactes. L'OPEP doit même recourir à des sources secondaires d'information – des espions qui observent les mouvements des tankers pétroliers au niveau des terminaux d'exportation – pour obtenir des données plus sûres. La JODI s'efforce de remédier au manque d'information fiable sur les pays producteurs. Un questionnaire harmonisé comprenant sept indicateurs (production, imports/exports, stocks, évolution des stocks, demande en pétrole pour le raffinage, produits raffinés, demande en pétrole) pour sept catégories de produits pétroliers est envoyé à chaque État participant, qui les remplit sur la base du volontariat. La qualité des informations statistiques dépend donc toujours de la bonne volonté des participants et varie d'un pays à l'autre. Une nette amélioration dans la couverture des pays a été constatée : au départ, seuls 70 % des pays consommateurs et producteurs étaient couverts ; ils sont plus de 95 % aujourd'hui, avec 97 pays participants. Mais les données restent de faible qualité et manquent de régularité : pour le premier semestre 2008, seuls 53 pays sur les 97 au total avaient transmis leurs données régulièrement et dans les délais ; l'exactitude des données est également sujette à caution dans certains cas. Les données collectées sont accessibles au grand public sur le site Internet de l'initiative (JODI World Database).

Sources : site Internet de la JODI <[www.jodidata.org](http://www.jodidata.org)> (calculs de l'auteur) ; FMI, « Will the Oil Market Continue to Be Tight? », *World Economic outlook: Globalization and External Imbalances*, avril 2005, p. 172-173 ; C. Hoyos et J. Blas, « Dark Art of Assessing Oil Production Cuts », *Financial Times*, 28 novembre 2008.

encore très fréquents, pour la conclusion des contrats d'exploitation. Une méthodologie standard est proposée pour croiser les revenus publiés par les États producteurs d'une part et les paiements déclarés par les compagnies pétrolières et gazières dans le cadre de l'initiative d'autre part. Une amélioration de la transparence des revenus issus de l'exploitation des ressources naturelles doit en résulter. Un autre effet positif attendu de l'initiative est que l'exactitude des données devrait être plus

**Tableau 5 : La contribution de l'EITI à la gouvernance du marché pétrolier**

Extractive Industries Transparency Initiative	
<b>Structure</b>	Partenariat multi-acteurs
<b>Date de création</b>	2003
<b>Membres (nombre, représentativité)</b>	Initiative de la Grande-Bretagne (sommet de Johannesburg) Pays producteurs (24 pays candidats), entreprises (38 compagnies pétrolières, gazières et minières) et ONG (dont Publish What You Pay et Open Society Institute)
<b>Mandat</b>	Divulgence des revenus reçus par les gouvernements et des paiements faits par les compagnies pour exploiter des ressources naturelles (pétrole, gaz et autres matières premières)
<b>Permanence</b>	Secrétariat permanent à Oslo, Norvège, depuis 2007 (secrétaire général : Jonas Moberg)
<b>Processus de décision (niveau, formalisme)</b>	Conférences de l'EITI tous les deux ans EITI Board : organe de décision (rencontre deux à trois fois par an) ; orientations générales pour les conférences biennales
<b>Force d'exécution</b>	Plate-forme uniquement volontaire Développement d'un standard pour la transparence sur les revenus (méthodologie) mais application laissée aux États participants (avec un comité national tripartite entre gouvernement, secteur privé et société civile et avec la proposition d'un plan de travail) Croisement des données fournies par les gouvernements et par les entreprises : vérification de leur cohérence Aucun pays en conformité avec la procédure de validation pour l'instant Seules trois entreprises ont fourni un rapport
<b>Interactions avec d'autres structures</b>	Banque mondiale : administration de l'EITI Multi-Donor Trust Fund (financements de la communauté internationale : 9 États et 70 investisseurs institutionnels) et proposition de son extension à une nouvelle initiative EITI++ Soutien du G8 à l'EITI depuis 2004

grande avec l'usage d'une méthodologie standardisée : une amélioration de la qualité des données pétrolières mondiales devrait découler de l'initiative, ce qui va dans le sens d'une meilleure information sur le marché pétrolier<sup>82</sup>.

Proposée officiellement au Sommet mondial du développement durable de Johannesburg en 2002, l'initiative britannique s'est inscrite dans la vogue des partenariats multi-acteurs dont plusieurs centaines ont été lancées lors du sommet sud-africain. Sa forme est donc innovante puisqu'elle correspond à une coalition de gouvernements de pays producteurs, d'entreprises extractives et d'ONG. Mais ses résultats sont pour l'instant décevants. La procédure est fondée sur le volontariat et dépend de la bonne volonté des pays et des entreprises à s'y conformer. Sur les vingt-quatre pays producteurs qui participent à l'initiative, aucun n'a, à ce jour, mené à terme la procédure de divulgation des revenus et certains ont pris beaucoup de retard dans les démarches à entreprendre pour appliquer la méthodologie de l'EITI<sup>83</sup>. Des irrégularités dans le *reporting* ont déjà été notées à ce stade. Le système de validation est certes récent mais les ONG observatrices de l'initiative, telles que Publish What You Pay, reprochent aux pays d'adopter un comportement de « passager clandestin » et de vouloir améliorer leur image grâce au label EITI, sans pour autant s'attaquer concrètement aux pratiques de corruption sur le terrain<sup>84</sup>. Les compagnies pétrolières et gazières ne font pas mieux : seules trois d'entre elles (Shell, Chevron et Statoil Hydro) ont rendu le rapport qui leur est demandé<sup>85</sup>. Enfin, la méthodologie proposée est limitée puisqu'elle ne concerne que la divulgation des revenus et non les autres aspects du financement des industries extractives.

Malgré tout, de nombreux observateurs confirment que l'EITI a contribué à une plus grande prise de conscience de l'importance de la transparence dans les industries de production

82. FMI [2005, p. 273].

83. Site Internet de l'EITI : <[www.eitransparency.org](http://www.eitransparency.org)>.

84. Publish What You Pay [2006] ; H. Williamson, « Poor Governance Can Boot a Country out of the Industry », *Financial Times*, 28 janvier 2008.

85. Site Internet de Publish What You Pay : communiqué de presse, « Governments and Companies Must Deliver on Global Transparency Initiative: Free-Riding no Longer an Option », 25 février 2008, <[www.publishwhatyoupay.org/en/resources](http://www.publishwhatyoupay.org/en/resources)>.

des hydrocarbures et des minerais<sup>86</sup>. La Banque mondiale, qui gère aujourd'hui les financements de l'initiative *via* l'EITI Multi-Donor Trust Fund, a proposé en avril 2008 de renforcer l'EITI : l'EITI++ apportera aux pays riches en matières premières une assistance technique pour mieux gérer les richesses tirées de leurs ressources, améliorer la qualité des contrats conclus, le suivi des opérations et le recouvrement des impôts et des redevances<sup>87</sup>. Aucune règle contraignante n'impose aujourd'hui des bonnes pratiques pour la production et le commerce du pétrole (et du gaz naturel) : le dialogue à ce sujet est cependant amorcé entre pays consommateurs et producteurs. Il est essentiel que l'EITI soit renforcée et que ses règles soient appliquées dans les faits, notamment par les compagnies extractives des pays émergents, absentes aujourd'hui du processus.

### *Le Sommet de l'énergie de Djeddah : entre réactivité et pressions politiques*

Le Sommet de l'énergie de Djeddah s'est tenu en juin 2008 à l'invitation du roi Abdullah d'Arabie Saoudite. Il a rassemblé des représentants des pays de l'OPEP, des autres pays producteurs, des pays consommateurs (membres de l'OCDE et pays émergents) et des compagnies pétrolières. Passé assez inaperçu dans les médias, cet événement est pourtant d'importance<sup>88</sup> : c'est la première fois que producteurs et consommateurs décident de se réunir spontanément (en dehors des conférences régulières du Forum international de l'énergie) pour répondre à un problème ponctuel rencontré sur le marché pétrolier (la hausse inédite des prix du pétrole brut). Cela dénote une réactivité accrue des principaux acteurs et institutions du marché et leur capacité à interagir, même en situation de crise. Une déclaration conjointe, sans force contraignante, signée par le royaume saoudien et les secrétariats de l'AIE, du FIE et de l'OPEP, a appelé à une diversification des sources énergétiques, une amélioration de l'efficacité énergétique et de la trans-

86. H. Williamson, « Poor Governance Can Boot a Country out of the Industry », *Financial Times*, 28 janvier 2008 ; FMI [2005, p. 273].

87. R. Zoellick, « A Challenge of Economic Statecraft », discours du président de la Banque mondiale, 2 avril 2008, <[web.worldbank.org](http://web.worldbank.org)>.

88. Jesse et Van der Linde [2008, p. 16-17].

**Tableau 6 : La contribution du Sommet de Djeddah à la gouvernance du marché pétrolier**

<b>Jeddah Energy Summit</b>	
<b>Structure</b>	Processus de dialogue
<b>Date de création</b>	22 juin 2008
<b>Membres (nombre, représentativité)</b>	Initiative de l'Arabie Saoudite Participation de plus de 36 pays producteurs et consommateurs, de 7 organisations internationales et de compagnies pétrolières
<b>Mandat</b>	Enrayer la hausse des prix du pétrole
<b>Permanence</b>	Événement ponctuel : sommet de suivi prévu à Londres en décembre 2008 rabaisé au niveau ministériel (invitation initialement des chefs d'État par Gordon Brown)
<b>Processus de décision (niveau, formalisme)</b>	Réunion au niveau ministériel
<b>Force d'exécution</b>	Déclaration conjointe de l'OPEP, de l'AIE et du FIE (déclaration d'intentions sans force légale) : appel à un accroissement des investissements, plus d'efficacité énergétique et plus de transparence (des marchés financiers et des données pétrolières compilées dans la JODI) Accord sur une légère augmentation de la production : 200 000 barils par jour (par l'Arabie Saoudite)
<b>Interactions avec d'autres structures</b>	Participation des secrétariats de l'OPEP, de l'AIE, du FIE Soutien politique à l'initiative JODI du FIE

parence du marché pétrolier (avec un soutien appuyé à la JODI) et enfin un accroissement des investissements dans la production<sup>89</sup>.

Mais les résultats du sommet ont été décevants. Il devait être un lieu de dialogue pour dépasser les différences politiques et forger en commun des solutions globales à la crise énergétique : il s'est transformé en arène de confrontation entre producteurs et consommateurs. Les pays de l'OCDE ont utilisé le sommet pour exercer des pressions politiques sur les producteurs et les obliger à élever leurs quotas de production pour

89. Joint Statement, Jeddah Energy Meeting, 22 juin 2008, <[www2.iefs.org.sa/Pages/home.aspx](http://www2.iefs.org.sa/Pages/home.aspx)>.

tenter d'enrayer l'escalade des prix du baril<sup>90</sup> : seule l'Arabie Saoudite a accepté (avec la promesse d'une légère augmentation de sa production de 200 000 barils par jour). Les producteurs (à l'exception notable de l'Arabie Saoudite) ont refusé de discuter et de prendre en considération les intérêts des pays importateurs. Le processus de dialogue voulu par le royaume saoudien n'a pas réussi à dépasser la divergence des intérêts en présence. Le Premier ministre britannique, Gordon Brown, s'était engagé à organiser, en décembre 2008, un deuxième sommet de suivi pour prolonger les efforts initiés à Djeddah, en y invitant les chefs d'État et de gouvernement pour accroître les chances de trouver des solutions de compromis. Mais le Premier ministre a récemment décidé de recalibrer l'événement qui ne se fera plus qu'au niveau ministériel : la régulation du marché pétrolier est passée au second plan, maintenant que les prix du baril ont retrouvé des niveaux moins inquiétants et que la crise économique et financière est devenue la priorité des leaders politiques. Gordon Brown craignait que le sommet du G20 organisé à Washington en novembre 2008 sur la crise financière ne fasse de l'ombre à son sommet londonien<sup>91</sup>. Les interconnexions sont donc de plus en plus nombreuses et spontanées entre les principales institutions qui structurent le marché pétrolier mondial. Mais leur efficacité pâtit de la tendance encore majoritaire à ne défendre que les intérêts de court terme, au détriment des efforts de compromis pour résoudre les enjeux de long terme (notamment les questions de la raréfaction des ressources pétrolières et de l'interdépendance entre sécurité d'approvisionnement et sécurité de la demande).

### ***Quelle gouvernance du marché pétrolier ?***

Une gouvernance du marché pétrolier mondial existe, même si elle est loin de fonctionner efficacement. Elle est marquée par une forte prédominance des institutions étatiques (en premier lieu l'OPEP et l'AIE) fondées après la Seconde Guerre mondiale. Les entreprises restent marginalisées dans cette architecture interétatique et sont cantonnées le plus souvent

---

90. Stevens [2008, p. 32].

91. A. Barker, « Brown Takes Back Invitations to UK Summit », *Financial Times*, 24 octobre 2008.

à un rôle de consultation. Il est logique dans ce contexte que les analyses sur la gouvernance globale du marché pétrolier (étudiées dans le premier chapitre) se soient principalement intéressées aux régimes internationaux et aux institutions.

Ce système institutionnel n'est ni cohérent ni complet<sup>92</sup>. Il s'est construit à différents moments clés de l'histoire pétrolière (nationalisations dans les années 1960, premier choc pétrolier) pour réagir aux rapports de force en présence et défendre les intérêts de divers groupes de producteurs et de consommateurs. Rien d'étonnant dès lors à ce qu'il ne représente plus de manière cohérente les acteurs dominant la scène pétrolière aujourd'hui qui correspond à un nouveau moment de l'histoire pétrolière : l'OPEP ne représente plus d'un bloc ses États membres, en proie à de nombreuses dissensions ; l'AIE n'est plus représentative du groupe des pays consommateurs puisqu'elle exclut, dans ses textes fondateurs, les pays extérieurs à l'OCDE.

Depuis une dizaine d'années cependant, les liens entre ces institutions se renforcent progressivement, tantôt sous une forme classique (les réunions ministérielles du FIE), tantôt sous des formules plus originales (le partenariat multi-acteurs de l'EITI). Ces processus de dialogue et partenariats ont du mal à émerger au niveau politique du fait du degré d'animosité entre les institutions historiques, encore ancrées dans des rapports de conflit. L'échange est plus fructueux sur les aspects techniques comme le montrent les nombreuses initiatives de l'AIE en ce domaine. Les interconnexions entre les institutions en présence sont à poursuivre.

Plutôt que de créer une nouvelle agence mondiale du pétrole et de risquer une multiplication institutionnelle inutile, il convient, d'une part, de renforcer les liens entre l'OPEP et l'AIE (par l'intermédiaire du FIE, par exemple, ou de sommets ponctuels comme Djeddah) et les initiatives concrètes de coopération, et d'autre part, de réformer l'AIE pour qu'elle intègre les grands pays émergents. On peut en effet penser que la force des intérêts en présence et la reconnaissance dont bénéficient aujourd'hui l'OPEP, l'AIE et également le FIE dans une moindre mesure, empêcheront une nouvelle agence d'acquiescer la crédibilité nécessaire pour imposer à ces puissants interlocuteurs

---

92. Goldthau et Witte [2008, p. 47].

institutionnels des règles communes. Mieux vaut tabler sur une approche réaliste, des « petits pas », et multiplier les interactions pour prendre acte des dissensions, améliorer la compréhension commune et le niveau de confiance, désespérément bas aujourd'hui. Les compagnies pétrolières des producteurs et des consommateurs devraient être systématiquement associées à ces initiatives de coopération.

Ce réseau institutionnel en place n'est pas complet : il ne couvre pas l'ensemble des besoins de gouvernance identifiés puisqu'il découle du recoupement *in fine* des intérêts en présence. Là encore, une approche *a minima* s'impose : il convient de cibler l'action sur des objectifs accessibles, où il existe un minimum d'intérêt partagé, pour ensuite s'attaquer aux problèmes plus complexes (tels que la recherche d'un compromis entre sécurité de l'offre et sécurité de la demande ou encore la lutte contre la corruption). L'objectif est que producteurs et consommateurs arrivent à s'entendre, par le dialogue, sur des principes communs qu'ils s'engagent à respecter dans les domaines où leurs intérêts peuvent converger. Des principes communs pourraient être définis dans les domaines suivants :

– *coopération entre producteurs et consommateurs : transparence du marché pétrolier et stabilité des prix* sont les intérêts communs que les institutions de la scène pétrolière reconnaissent le plus facilement (au premier rang desquelles l'OPEP qui a du mal à contrôler la production de ses États membres). L'OPEP, l'AIE et le FIE pourraient s'entendre à rendre les règles de la JODI obligatoires (pour les pays hors OCDE) et à renforcer encore davantage les obligations de *reporting* au sein de l'AIE (pour les pays de l'OCDE avec des publications hebdomadaires). Pays consommateurs et pays producteurs auraient également tout intérêt à promouvoir une meilleure régulation des marchés financiers qui exacerbent les mouvements de volatilité des prix dont ils pâtissent ensuite. Ils pourraient appeler à plus de transparence sur les flux financiers et soutenir les récentes propositions de la Commodity Futures Trading Commission (CFTC), l'agence américaine de régulation des marchés futurs et des options pour les matières premières. Dans son rapport de septembre 2008, la CFTC demande un contrôle des « zones d'ombre » du marché financier, insuffisamment surveillées

aujourd'hui, comme les transactions OTC<sup>93</sup>. Le Fonds monétaire international pourrait proposer des règles allant en ce sens. C'est d'ailleurs la direction que prennent les chefs d'État et de gouvernement des plus grandes économies du monde qui se sont engagés à Washington le 15 novembre 2008, dans la déclaration du sommet du G20 sur les marchés financiers et l'économie mondiale, à garantir que « tous les marchés, produits et acteurs financiers soient soumis à une régulation ou à une surveillance » (sans préciser si de telles mesures allaient concerner spécifiquement les marchés de matières premières) et ont prôné un rôle accru pour le FMI<sup>94</sup> ;

– *coopération entre consommateurs : des mesures pour réduire la demande en pétrole* en vue d'adoucir la contraction à venir du marché et pour préparer l'après-pétrole pourraient être prises dans le cadre d'une AIE élargie. L'intégration des pays émergents dans l'AIE pourrait aboutir d'ici quelques années à une application complète à ces nouveaux pays des mesures d'urgence en cas de crise pétrolière : les mesures de restriction de la consommation pétrolière en cas d'urgence pourraient notamment s'imposer à l'ensemble des grands consommateurs. Ceci suppose une révision en profondeur de la procédure d'adhésion à l'AIE : il faudrait pouvoir devenir membre de l'AIE sans au préalable être membre de l'OCDE. Une autre piste est de rendre obligatoire au sein des pays de cette AIE réformée certaines des recommandations que l'agence a faites au G8 dans le cadre du processus de Gleneagles (en particulier celles concernant les innovations technologiques et l'efficacité énergétique).

## L'architecture du marché du gaz naturel

Le cas du gaz naturel est très différent de celui du pétrole. La gouvernance y est beaucoup plus difficile. En effet, un marché mondial du gaz n'existe pas encore : il commence seulement à émerger. Ce marché est constitué d'une juxtaposition de marchés régionaux spécifiques, mus par des règles différentes

93. CFTC (2008).

94. « Declaration of the Summit on Financial Markets and the World Economy », G20 Summit in Washington, 15 novembre 2008, accessible sur le site Internet de la Maison-Blanche : <[www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/11/20081115-1.html)>.

et des acteurs divers. L'industrie gazière est moins intégrée que l'industrie pétrolière. La « jeunesse » du marché mondial du gaz naturel fait que les structures inventées pour le gouverner sont encore peu nombreuses et qu'elles ne s'inscrivent pas dans une histoire de conflits et de rapports de force aussi ancrée dans les mentalités que dans le cas du pétrole.

### ***La lente construction d'un marché mondial du gaz : quelles implications en termes de gouvernance ?***

#### *Une mondialisation en marche, mais lentement*

Aujourd'hui il existe trois grands marchés régionaux de gaz naturel : le marché nord-américain (États-Unis et Canada), largement autosuffisant ; le marché européen dont l'approvisionnement dépend à environ 40 % d'importations extérieures (malgré la production norvégienne) ; et le marché est-asiatique (Japon, Corée, Taïwan) qui n'a aucune production propre et dépend entièrement d'importations en GNL (gaz naturel liquéfié<sup>95</sup>). Cette régionalisation du commerce du gaz s'explique par la nature gazeuse de cet hydrocarbure et par sa faible densité qui rendent son transport coûteux et complexe. Le gaz naturel se transporte par gazoduc ou par bateau (après sa liquéfaction par refroidissement) mais il en coûte relativement beaucoup plus cher que pour le pétrole<sup>96</sup>. La majeure partie du gaz naturel est encore acheminée par gazoduc aujourd'hui, ce qui restreint la distance entre les zones de production et les zones de consommation : un gazoduc de plus de 4 000 km est en effet difficilement rentable<sup>97</sup>. Mais l'industrie internationale du gaz naturel est en pleine transformation. Les interconnexions se multiplient entre les marchés régionaux. Un marché mondial de GNL est en train d'émerger. Le commerce international du GNL a commencé il y a quarante ans, entre une douzaine de pays<sup>98</sup>. Il est aujourd'hui en pleine expansion même s'il ne représente encore que 7 % des ventes mondiales. Les régions continuent en grande partie à s'approvisionner localement en

95. Davoust [2008].

96. Chevalier [2004, p. 253].

97. Müller [2007, p. 14].

98. Victor, Jaffe et Hayes [2006, p. 467].

gaz, mais la part de la production gazière commercialisée d'une région à l'autre croît : elle était de 13 % en 2005 et devrait atteindre 17 % en 2017. Le GNL compte pour 84 % de cette augmentation du commerce interrégional<sup>99</sup>.

Un double phénomène explique cette intégration croissante des marchés gaziers. D'une part, d'importantes avancées technologiques ont permis de réduire nettement les coûts de transport longue distance du gaz (que ce soit par tuyau ou par bateau<sup>100</sup>). D'autre part, la consommation mondiale en gaz naturel est en pleine expansion, aussi bien dans les pays de l'OCDE que dans le reste du monde (en particulier au Moyen-Orient et en Afrique du Nord<sup>101</sup>), et la production régionale peine de plus en plus à satisfaire la demande, en particulier en Amérique du Nord et en Europe où les champs gaziers sont pour la plupart matures. La production de la mer du Nord décline déjà et à partir de 2015 la croissance de la production nord-américaine devrait se ralentir<sup>102</sup>. La dépendance envers les importations se renforce. La préférence est de plus en plus donnée au gaz naturel pour la production d'électricité du fait de son empreinte environnementale moins lourde que celle du pétrole ou du charbon (en termes d'émissions de gaz à effet de serre, mais aussi d'émissions de polluants locaux comme les particules, le dioxyde de soufre ou le monoxyde de carbone), du coût en capital peu élevé des centrales électriques à gaz et de leur délai plus court de construction. Entre 2007 et 2030, la demande mondiale en gaz devrait croître plus rapidement que celle du pétrole (mais légèrement moins que celle du charbon) et sa part dans la demande totale d'énergie devrait légèrement progresser et atteindre 22 % en 2030 (en 2007 : 21 %<sup>103</sup>).

### *Une plus grande diversité d'acteurs*

Cette mondialisation en marche de l'industrie gazière bouleverse les structures des différents marchés régionaux, établies au cours de l'histoire<sup>104</sup>. La diversité des acteurs gaziers s'accroît.

99. AIE [2008d, p. 25, p. 39].

100. Victor, Jaffe et Hayes [2006, p. 467].

101. AIE [2008d, p. 19].

102. AIE [2008d, p. 38].

103. AIE [2008b].

104. GPPi [2008b, p. 12].

1. *Des acteurs de plus en plus nombreux et en concurrence les uns avec les autres* : à la différence du marché pétrolier, le marché gazier se caractérise par un nombre croissant de fournisseurs. Les réserves gazières mondiales sont moins concentrées régionalement. Le Moyen-Orient (en particulier l'Iran et le Qatar qui détiennent chacun environ 15 % des réserves mondiales) partage la mainmise sur les ressources avec la Russie, qui arrive de loin au premier rang des détenteurs des ressources gazières avec un quart des réserves mondiales, et avec la région caspienne (en particulier le Turkménistan, qu'une étude récente d'un cabinet d'audit britannique place au second rang des réserves totales après la Russie, ce qui signifierait que les réserves gazières turkmènes auraient été jusqu'ici sous-estimées<sup>105</sup>). La Russie arrive toujours largement en tête de la production mondiale mais d'ici 2015 c'est le Moyen-Orient qui devrait connaître la plus grande croissance de production (en particulier Oman, Abu Dhabi et surtout le Qatar qui est en passe de devenir le plus important exportateur de GNL avec son énorme gisement off-shore de South Pars<sup>106</sup>). La production croît également rapidement en Amérique du Sud, en Afrique et en Asie (notamment la production de GNL en Australie). Les perspectives offertes par le GNL, qui font sortir le commerce du gaz naturel des relations nouées historiquement entre producteurs et consommateurs d'une même région autour d'un réseau de gazoducs construits sur des décennies, exacerbent la compétition entre producteurs. Le nombre de sources alternatives d'approvisionnement augmente. Il en va de même pour les consommateurs : leur nombre va croissant. Comme pour le pétrole, les économies émergentes (Chine et Inde en tête) s'approvisionnent de manière croissante en gaz naturel, même si celui-ci reste minoritaire dans leur *mix* énergétique (par rapport au charbon notamment). Leur entrée sur le marché du gaz est cependant moins spectaculaire et moins rapide que pour le pétrole car il leur faudra plusieurs décennies pour construire un réseau de gazoducs équivalent à celui établi au cours du temps par les pays de l'OCDE<sup>107</sup>. Mais les progrès technologiques dans

---

105. BP [2008] ; G. Chazan, « Turkmenistan Gas Field Is One of World's Largest », *The Wall Street Journal*, 16 octobre 2008.

106. AIE [2008d, p. 38] ; Müller [2007, p. 16].

107. Müller [2007, p. 14].

les moyens de transport font que la demande globale transcende désormais le système régional traditionnel et les intérêts des divers consommateurs entrent de plus en plus en conflit (comme c'est le cas pour l'Europe et la Chine qui cherchent toutes deux à sécuriser un accès au gaz d'Asie centrale par gazoducs<sup>108</sup>).

2. *Une juxtaposition d'acteurs publics et privés multiples* : à l'inverse de l'industrie pétrolière, le développement historique de l'industrie gazière dans les pays industrialisés a été marqué par la prédominance des gouvernements, qui ont eu un rôle central dans la création des marchés et la conduite des projets de production, par l'intermédiaire de leurs compagnies publiques. Les accords bilatéraux signés entre gouvernements ont constitué depuis la Seconde Guerre mondiale le ciment principal de la relation entre producteurs et consommateurs<sup>109</sup>. Dans les zones de production hors OCDE, une vague de nationalisation plus récente (en Russie, Bolivie...) a également placé l'industrie gazière sous contrôle étatique étroit par le biais de puissantes compagnies nationales. Mais entre-temps, les pays de l'OCDE ont entamé une privatisation et une libéralisation de leurs marchés gaziers à partir des années 1980. Les compagnies privées internationales y dominent désormais la production du gaz naturel (en particulier celle de GNL). La réorganisation actuelle de toutes les « majors » pétrolières autour des activités gazières témoigne de l'importance accordée à ce secteur pour les vingt prochaines années. La libéralisation de l'industrie gazière en Amérique du Nord et en Grande-Bretagne (et de plus en plus en Europe continentale) a également ouvert le commerce de gaz naturel à de nouveaux acteurs privés qui interviennent désormais aux côtés des producteurs et des consommateurs. Consommateurs industriels (producteurs d'électricité notamment), courtiers, *traders* et marchands (*marketers*) sont de plus en plus nombreux à participer à de nouveaux mécanismes de marché qui viennent s'ajouter aux traditionnels contrats de long terme : les transactions spot, les arbitrages (en termes de prix, de volumes, de dates et lieux de livraison) entre des quantités de gaz de

108. GPPi [2008b, p. 11].

109. Victor, Jaffe et Hayes [2006, p. 472].

différentes provenances qui se rencontrent au niveau des « hubs » (des lieux géographiques de croisement de plusieurs tuyaux), et même certains instruments financiers de couverture des risques prennent une place nouvelle dans le commerce gazier. La financiarisation du marché gazier en est encore à ses balbutiements par rapport à celle connue par le marché pétrolier. Néanmoins le Henry Hub en Louisiane est utilisé depuis 1990 comme point de référence pour les contrats à terme négociés sur la Bourse de New York (NYMEX<sup>110</sup>). L'utilisation de ces nouveaux mécanismes de flexibilité est très inégale en fonction des régions : le marché nord-américain en est de loin le plus friand car c'est le plus concurrentiel. Les acteurs publics côtoient donc désormais des acteurs privés variés dont le poids fluctue en fonction des marchés régionaux. Les marchés gaziers sont ainsi caractérisés par une variété particulièrement grande d'acteurs. Mais comme pour le pétrole, la majorité des réserves en gaz les plus faciles à produire et à atteindre est contrôlée par des gouvernements et leurs compagnies publiques (Qatar, Russie, Iran). Le poids des acteurs publics des pays hors OCDE va donc s'accroître dans les décennies à venir, au détriment des compagnies gazières internationales. La première compagnie internationale privée, la britannique BP, n'arrive qu'en quinzième position au classement des plus importantes compagnies en termes de réserves gazières et ExxonMobil n'est classée qu'en seizième position, alors que la NIOC iranienne et Qatar GPC arrivent largement en tête (voir le graphique 3).

3. *L'importance particulière des acteurs de transport* : les exigences d'infrastructures de transport sont plus présentes pour le gaz naturel que pour le pétrole<sup>111</sup>. Une infrastructure de distribution bien plus coûteuse et complexe est nécessaire. Le gaz étant de plus en plus commercialisé et disponible, le transport transfrontalier devient une question clé pour l'approvisionnement des consommateurs<sup>112</sup>. Deux types d'acteurs gagnent en importance dans ce nouveau contexte de mondialisation du marché du gaz naturel :

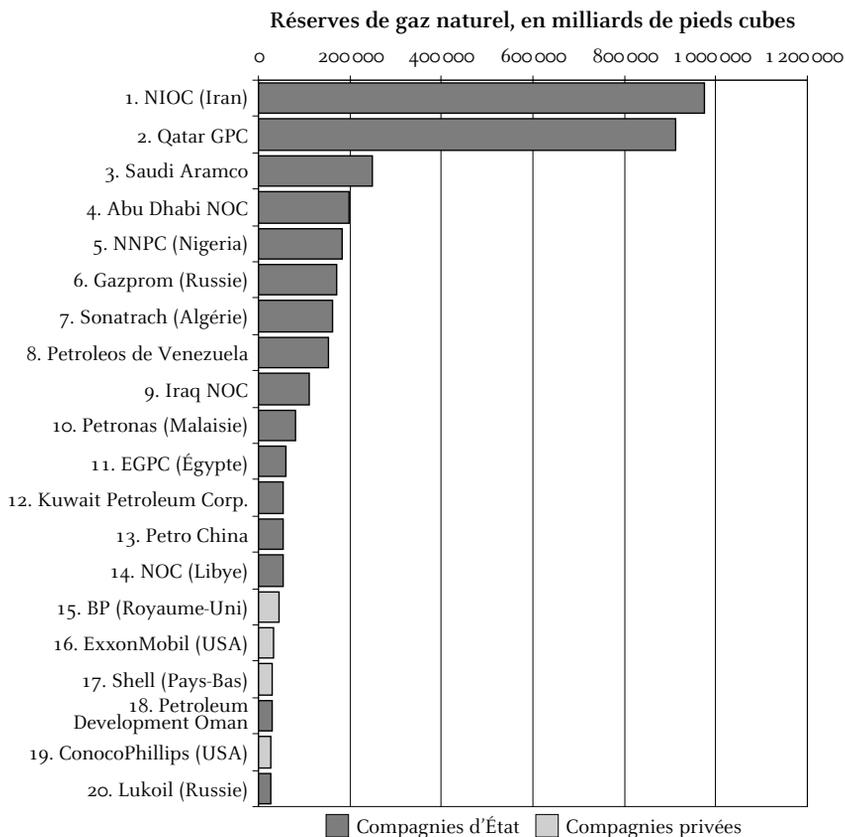
---

110. Chevalier [2004, p. 262-263].

111. Müller [2007, p. 14].

112. Westphal [2006b].

**Graphique 3 : Classement des vingt premières compagnies gazières mondiales (en termes de réserves)**



Source : Graphique de l'auteur ; chiffres issus de *Oil and Gas Journal*, septembre 2007 (disponible sur *Petrostrategies.org*).

– les pays de transit par lesquels doivent passer les infrastructures fixes de transport (gazoducs) entre les zones de production et les zones de consommation. En réponse à la consommation croissante de gaz naturel, les pays de transit cherchent à tirer profit de leur position stratégique de points de passage incontournable sur les routes d’approvisionnement, pour en retirer une rente (pour recouvrir les coûts générés par le service de transit dans leur pays par des taxations notamment<sup>113</sup>) et pour utiliser une part du gaz transporté pour leurs

113. Dickel [2008].

consommations domestiques. Avec l'effondrement du bloc soviétique, les pays à l'est de l'Europe (Ukraine, Biélorussie...) sont tout à coup devenus des acteurs importants du jeu gazier, tout comme la Turquie plus récemment pour l'approvisionnement européen en provenance de la région caspienne ;

– les sociétés de transport (qui ont souvent une double casquette et se chargent également de la production et de la commercialisation) qui gèrent les gazoducs et/ou les transports maritimes de GNL par méthaniers. Les sociétés de transport connaissent un rythme de croissance inédit, notamment pour le commerce du GNL : en seulement trois ans (entre 2005 et 2008) la flotte mondiale de méthaniers est passée de 176 à 250 navires et la concurrence est de plus en plus rude dans le secteur<sup>114</sup>. Le Qatar a notamment une modernisation impressionnante de ses sociétés de transport<sup>115</sup>. Les sociétés de transport sont privées (le norvégien BW Gas, le groupe danois Moller-Maersk, la compagnie de transport de Shell STASCO...) ou publiques (la compagnie de transport de gaz du Qatar, Gazprom...), ces dernières contrôlant une grande part des réseaux de gazoducs. À cause de la particularité des infrastructures fixes, la compétition est en effet un problème dans le secteur gazier. Il y a encore un élément de monopole dans les transports, en particulier pour les routes d'exportation. C'est le cas de la compagnie russe Gazprom qui bénéficie d'un monopole sur les voies d'approvisionnement vers l'Europe (en provenance de Russie mais aussi d'Asie centrale) : l'importance stratégique des routes de transit vers l'Europe et vers la Chine a amené Gazprom à investir massivement dans les gazoducs d'exportation au détriment de la production interne et du réseau interne de gazoducs<sup>116</sup>.

### *De nouveaux besoins de gouvernance*

Les évolutions récentes de l'industrie gazière rendent indispensable l'établissement de nouvelles règles du jeu coordonnées. Ces besoins de gouvernance rejoignent ceux identifiés

114. Barry Rogliano Salles [2008] ; Seth [2005].

115. Shell, « Qatar Gas Transport Co. Ltd [Nakilat] Appoints Shell to Manage Company's Fleet of New LNG Carriers », communiqué de presse, 18 novembre 2006, <www.shell.com> ; Seth [2005].

116. Westphal [2006b].

pour le marché pétrolier dans certains cas, mais sont spécifiques au cas du gaz naturel dans d'autres.

1. *Prévenir le durcissement et la politisation accrue des relations gazières* : historiquement, l'industrie gazière a toujours été plus pacifique que l'industrie pétrolière car les infrastructures fixes de production et de transport obligeaient acheteurs et vendeurs à s'engager dans des relations bilatérales qui les liaient pendant plusieurs décennies. La culture du dialogue y est plus développée<sup>117</sup>. La Russie (et avant elle l'Union soviétique) s'est ainsi toujours comportée en fournisseur fiable de l'Union européenne depuis les années 1970, lorsqu'elle a commencé à l'approvisionner<sup>118</sup>. Depuis quelques années néanmoins, les relations gazières se durcissent du fait de la mondialisation des transactions. Avec le commerce transfrontalier (et l'obligation de passer par des pays de transit), une attention nouvelle est portée à la sécurité d'approvisionnement des pays consommateurs<sup>119</sup>. À cause des infrastructures fixes de transport, il est plus difficile de diversifier les sources d'approvisionnement<sup>120</sup>. Les tensions croissantes opposant la Russie à l'Ukraine et à la Biélorussie depuis le milieu des années 1990 (à propos notamment des tarifs appliqués), qui ont culminé aux hivers 2006 et 2009, ont fait prendre conscience à l'Union européenne de sa vulnérabilité à l'égard des politiques poursuivies par les pays exportateurs mais aussi par les pays situés le long de ses routes d'approvisionnement. La mondialisation engendre une politisation du jeu gazier, d'autant plus forte que le nouvel engouement pour le gaz naturel a accru sa valeur stratégique et que les pays producteurs ont pris conscience de leur intérêt national à tirer parti de leur manne gazière. À cela s'ajoute le fait que l'appropriation des ressources et la construction de nouveaux gazoducs d'évacuation se font de plus en plus dans des zones politiquement difficiles<sup>121</sup>. La politisation du commerce pétrolier provient des tensions

117. Chevalier (2004, p. 252).

118. L'approvisionnement russe est relativement fiable pour l'UE des quinze plus anciens pays membres, ce qui n'est pas le cas, par contre, de celui des nouveaux États membres de l'UE issus de l'ancien bloc soviétique, ni de celui des pays voisins à l'est de la zone européenne.

119. Victor, Jaffe et Hayes (2006).

120. Clingendael International Energy Programme (2004, p. 60).

121. Chevalier (2004, p. 304).

géopolitiques et des conflits potentiels dans les zones de production. La politisation du commerce gazier tient, quant à elle, à la relation triangulaire entre pays producteur, pays de transit et pays consommateur et aux liens de dépendance créés par les gazoducs et que les pays cherchent de manière croissante à exploiter à leur avantage.

2. *Accroître la confiance dans les voies de transport* : le transport du gaz naturel est le secteur qui a connu la plus forte politisation ces dernières années : la nécessité de faire passer les gazoducs par des pays de transit d'une part, et le besoin de passages sécurisés pour les transports maritimes de GNL d'autre part expliquent ce phénomène. La politique traditionnelle des transports par gazoducs (essentiellement bilatérale) se trouve altérée. Une clarification légale du transit de gaz vers et au travers de pays multiples apparaît indispensable : les acteurs (importateurs, exportateurs, investisseurs) ont besoin d'un cadre légal clair et homogène dans lequel ils peuvent avoir confiance<sup>122</sup>. Des arrangements de transit de long terme sont importants pour la prévision et la décision des investissements. La sécurisation des routes maritimes d'approvisionnement doit également être prise en charge par une action internationale coordonnée : pour l'instant c'est la Marine américaine qui supporte l'essentiel de la sécurisation de détroits vulnérables, comme ceux de Malacca ou d'Ormuz<sup>123</sup>. Il paraît improbable qu'elle continue à assumer cette charge à l'avenir, avec l'accroissement du commerce mondial de GNL. Des alternatives doivent être trouvées pour accroître la sécurité des routes d'approvisionnement maritimes.

3. *Améliorer la lisibilité et la transparence du commerce gazier* : avec la dérégulation et la privatisation de certains segments du marché gazier, le commerce gazier se complexifie et le niveau d'incertitude croît. Différents types de transaction coexistent désormais. Différents systèmes de prix cohabitent. Historiquement, les acheteurs et les vendeurs ont privilégié les contrats de long terme, avec des clauses de destination et des prix du gaz indexés sur ceux du pétrole pour assurer un mini-

---

122. Westphal [2006b].

123. GPPi [2008b, p. 11].

mun de stabilité et de continuité dans leurs relations. Les contrats bilatéraux de long terme, avec des clauses de destination, dominent toujours le commerce gazier, que ce soit pour le gaz naturel transporté par gazoducs ou pour le GNL qui s'échange traditionnellement *via* des contrats de long terme (notamment sur le marché asiatique). Les restrictions de destination s'expliquent par des contraintes physiques pour le commerce par gazoducs et par des contraintes contractuelles pour les transactions de GNL<sup>124</sup> : les transports maritimes de GNL sont souvent comparés à des gazoducs flottants, sans flexibilité ni de source ni de destination, à cause des risques associés aux immenses investissements. Ces contrats de long terme sont encore souvent indexés sur le prix du pétrole (en particulier en Europe continentale<sup>125</sup>). Mais les transactions spot, les contrats de court terme et d'autres mécanismes privés plus flexibles, non indexés sur le prix du pétrole, se développent rapidement. Face à la grande volatilité des prix du pétrole, la tentation est grande de se tourner vers une formule alternative d'indexation pour le gaz. Les compagnies gazières internationales acceptent de plus en plus de développer des contrats plus flexibles, desservant plusieurs régions consommatrices à partir d'un portefeuille de GNL. Elles prennent alors le risque de trouver l'acheteur le plus offrant<sup>126</sup>. La coexistence croissante de différents systèmes d'organisation des marchés gaziers rend le développement d'instruments de gouvernance viables plus important que jamais<sup>127</sup>. Des règles du jeu équitables pour le commerce du gaz naturel sont encore à inventer. Il y a aussi un réel besoin de plus de transparence sur les flux de transactions et sur les différents systèmes de prix<sup>128</sup>.

4. *Développer les ressources gazières de manière durable* : le gaz naturel ne connaît pas le même problème d'offre que le pétrole. Les réserves sont suffisantes : le ratio entre réserves et production est bien plus élevé que pour le pétrole (soixante ans contre quarante<sup>129</sup>). Aucune pénurie de gaz naturel n'est

124. AIE [2008d, p. 25].

125. Davoust [2008].

126. AIE [2008d, p. 64].

127. Westphal [2006b].

128. AIE [2008d, p. 17].

129. BP [2008].

à craindre à court terme, d'autant plus que le gaz est une source d'énergie substituable dans toutes ses utilisations (ce qui n'est pas le cas du pétrole qui reste incontournable comme carburant de transport). Le problème vient du développement de ces importantes ressources gazières pour répondre à la demande mondiale croissante. Ce développement est indispensable si l'économie mondiale entend se servir du gaz naturel comme d'une source énergétique de transition vers un développement durable, plus pauvre en carbone (en attendant la généralisation des énergies renouvelables). Or beaucoup de réserves gazières déjà découvertes sont en attente de développement<sup>130</sup>. L'industrie de production est bien développée en Amérique du Nord, en Europe et en Russie, alors qu'elle n'en est encore qu'au début de son développement au Moyen-Orient, en Asie et en Afrique<sup>131</sup>. Ce retard s'explique par l'explosion des coûts des infrastructures de production et surtout de transport qui exigent des volumes d'investissements inédits, d'où les importants délais rencontrés ces dernières années par les grands projets de développement, tel le gisement de Chtokman. En 2007, les gazoducs Nabucco et Nord Stream vers l'Europe ont vu leurs coûts estimés croître d'au moins 50 %, ce qui augure mal d'une rapide mise en fonctionnement. Plusieurs projets de liquéfaction et de regazéification pour le GNL ont été finalement repoussés<sup>132</sup>. Si la future génération de gazoducs et d'acheminement de GNL n'est pas lancée rapidement, certains experts s'attendent à une période de graves incertitudes dès 2014 sur le commerce gazier mondial<sup>133</sup>. La question est de savoir comment les détenteurs des ressources vont répondre à la demande croissante, au besoin d'investissements, aux coûts croissants et à l'obligation de développer des gisements moins accessibles au fur et à mesure de l'épuisement des zones faciles à atteindre et à exploiter (dans les pays de l'OCDE notamment<sup>134</sup>). Comme pour le pétrole, le pouvoir de marché s'est déplacé vers les États producteurs hors OCDE et leurs compagnies nationales. Ce sont dans les zones productrices que des

130. Chevalier (2004, p. 258).

131. Clingendael International Energy Programme (2004, p. 58).

132. AIE (2008d, p. 18).

133. GPPi (2008b, p. 8).

134. AIE (2008d, p. 38).

investissements massifs doivent être entrepris au moment même où un interventionnisme étatique accru tourne le dos aux investisseurs privés et aux compagnies multinationales : cet interventionnisme, doublé de la complexité croissante des arrangements financiers autour des projets de production de gaz, fait que beaucoup de réserves gazières restent sous terre. La difficulté de rassembler les fonds nécessaires, le manque de savoir-faire technique ou parfois les tensions manifestes entre les besoins d'exportations et une consommation domestique subventionnée en plein essor (comme en Russie, au Nigeria, en Indonésie, mais aussi en Australie<sup>135</sup>) limitent les volumes de production disponibles sur le marché mondial. Un cadre légal et commercial doit être trouvé pour encourager le développement de l'industrie gazière. Améliorer la durabilité de l'industrie gazière paraît en ce sens un domaine où une action concertée pourrait porter ses fruits : un accroissement de l'efficacité dans les secteurs amont et aval est important pour répondre à la fois aux perspectives d'une offre contractée à moyen terme (à cause de l'insuffisant développement du commerce international) et aux contraintes environnementales de plus en plus présentes<sup>136</sup>.

### ***Des processus de gouvernance en devenir***

Force est de constater que les institutions et les processus de gouvernance en place ne sont pas à la mesure des enjeux de la mondialisation du marché gazier. Leur nombre et leur pouvoir de régulation du marché sont encore limités. La gouvernance du marché mondial du gaz naturel est encore en devenir. Elle se cherche et tâtonne entre plusieurs voies très hétérogènes.

#### *Des structures de gouvernance pétrolière en transition*

Certaines structures déjà présentées dans la partie consacrée au pétrole interviennent également dans le jeu gazier, mais de manière plus secondaire. L'importance croissante du gaz naturel dans le *mix* énergétique mondial a amené certaines

135. AIE [2008d, p. 18].

136. AIE [2008d, p. 19].

institutions pétrolières à étendre leur mandat pour y inclure le commerce du gaz. Mais les réponses proposées sont encore peu élaborées et ne s'apparentent pas à de véritables outils de régulation. Elles pourraient cependant évoluer en ce sens. Seul le partenariat EITI intègre l'industrie gazière au même titre que l'industrie pétrolière, en tant qu'industries extractives.

Le Conseil mondial du pétrole aborde de plus en plus les thématiques gazières dans ses congrès et autres débats.

L'AIE fait désormais un travail de veille et d'alerte sur le marché du gaz naturel (au travers notamment de sa publication annuelle *Natural Gas Market Review*). Les ministres des pays membres de l'AIE ont ainsi demandé à l'agence de faire un rapport sur les mesures disponibles pour améliorer la sécurité gazière et de donner des conseils sur les mécanismes de réponse d'urgence<sup>137</sup> (le rapport est dû en 2009). Mais elle n'intervient pas (encore) directement sur le fonctionnement du marché. Aucun système coordonné de réponse à des interruptions d'approvisionnement n'est en place : l'AIE ne gère pas les stocks stratégiques de gaz de ses pays membres<sup>138</sup>.

La régulation proposée par le Forum international de l'énergie est beaucoup moins aboutie pour le gaz que pour le pétrole : il n'a pas, à ce jour, proposé de Joint Gas Data Initiative et s'en tient au dialogue entre ses membres.

*Le traité de la Charte de l'énergie :  
un cadre légal unique mais décrédibilisé*

Sur le papier, le traité de la Charte de l'énergie (TCE), signé en 1994, est la forme de gouvernance globale de l'énergie la plus aboutie jamais proposée. Il s'agit de l'unique traité multilatéral existant spécifique à l'énergie (gaz, pétrole, électricité). Ce traité est contraignant et propose un ensemble de règles pour harmoniser le commerce mondial de l'énergie autour des principes de la liberté des échanges et de la protection de l'environnement. Il est composé d'instruments légaux contraignants sur le commerce, le transit et la protection des

137. AIE [2008d, p. 217].

138. Selon l'AIE, le coût de stockage du gaz naturel est cinq à sept fois plus élevé que pour le pétrole. Le stockage du GNL est dix fois plus cher que celui du pétrole. AIE [2008d, p. 226].

**Tableau 7 : La contribution du traité de la Charte de l'énergie à la gouvernance du marché gazier**

<b>Traité de la Charte de l'énergie (TCE)</b>	
<b>Structure</b>	Traité multilatéral contraignant
<b>Date de création</b>	Signature en 1994, entrée en vigueur en 1998 Initiative néerlandaise en 1990
<b>Membres (nombre, représentativité)</b>	51 pays signataires + Communauté européenne et Euratom dont 46 pays ratificateurs + Communauté européenne (exceptions : Russie, Biélorussie, Islande, Australie, Norvège) Russie et Biélorussie : application provisoire du TCE + 20 pays observateurs (dont États-Unis, Canada, Chine, Arabie Saoudite, Iran, Qatar, Émirats arabes unis, Venezuela) Bonne représentativité des pays consommateurs, producteurs et de transit
<b>Mandat</b>	Harmoniser les règles du commerce international de l'énergie Créer un cadre légal pour la sécurité globale de l'énergie, fondée sur des marchés ouverts et compétitifs et sur le développement durable Cinq domaines prioritaires : – protection des investissements étrangers ; – liberté de commerce des matières premières, produits et équipements énergétiques (règles de l'OMC) ; – liberté de transit au travers des pipelines et réseaux ; – amélioration de l'efficacité énergétique ; – résolution des différends entre États ou entre investisseurs et États
<b>Permanence</b>	Secrétariat permanent à Bruxelles depuis 1996 (secrétaire général : André Mernier)
<b>Processus de décision (niveau, formalisme)</b>	Conférence de la Charte de l'énergie : organe décisionnel (réunion annuelle des États signataires) Différents groupes de travail (dont un groupe sur le commerce et le transit et un sur l'efficacité énergétique) : réunion biannuelle
<b>Force d'exécution</b>	Instruments légaux contraignants sur le commerce, le transit et la protection des investissements (fondés sur des mécanismes d'arbitrage applicables) Mécanismes non contraignants (pression des pairs) pour l'efficacité énergétique
<b>Interactions avec d'autres structures</b>	AIE, OMC, Banque mondiale (entre autres) ont le statut d'observateurs Coopération technique avec l'AIE G8 sommet de Saint-Petersbourg 2006 : adoption des principes du TCE pour la sécurité énergétique Signature par le secrétariat de la Charte d'une lettre d'intention de coopération avec le FIE en novembre 2007

investissements dans le secteur de l'énergie (avec des mécanismes d'arbitrage<sup>139</sup>) ; de mécanismes non contraignants pour inciter à plus d'efficacité énergétique (avec des évaluations par les pairs, l'échange des bonnes pratiques et le dialogue) ; et enfin la mise à disposition d'accords modèles. Le TCE se veut non seulement un cadre juridique contraignant mais également un forum politique multilatéral, un lieu de dialogue et de partage de connaissances (par l'intermédiaire du processus de la Charte de l'énergie et des réunions régulières de la Conférence de la Charte de l'énergie – son organe décisionnel – et ses divers groupes de travail, où sont représentés les différents pays et organisations membres). Cependant, le traité n'a pas de pouvoir de régulation supranationale. Il n'a pas le potentiel d'influencer directement les marchés énergétiques : il n'a pas vocation à contrôler la production ou les prix ; il ne peut imposer des flux entre des producteurs récalcitrants et des consommateurs ; il n'interfère pas avec les politiques nationales (en termes de privatisation ou d'obligation d'accès des pays tiers aux réseaux de distribution) et respecte le principe de souveraineté nationale sur les ressources naturelles ; il ne fournit pas non plus de méthode contraignante au cas où un de ses membres rejeterait ses règles du jeu (il faut en passer par une cour d'arbitrage suite à une plainte déposée par un État ou un investisseur privé). Le TCE entend faciliter (et non contraindre) les transactions en créant un environnement légal favorable et en proposant des instruments de bonne gouvernance pour des marchés ouverts et concurrentiels. Sa fonction première est de dépolitiser les transactions commerciales<sup>140</sup>.

Le traité peut également arguer d'une grande représentativité du commerce énergétique, puisqu'il couvre à la fois les pays producteurs, les pays consommateurs et ceux de transit. À la différence de l'OMC ou de l'AIE, il est ouvert à tous les pays intéressés. À l'origine, le TCE a été pensé comme une initiative politique européenne pour établir une coopération énergétique entre l'Europe de l'Ouest et les anciens pays de l'Union soviétique qui venait d'imploser, coopération à la fois avantageuse

---

139. Voir dans cet ouvrage le chapitre 3 « Investir dans le secteur de l'énergie : une question de gouvernance » de Jan Horst Keppler et Christian Schülke.

140. GPPi [2008a, p. 6] ; Konoplyanik et Wälde [2006, p. 523-558].

pour les premiers en quête d'une diversification de leurs sources d'approvisionnement énergétique trop dépendantes à l'époque du Moyen-Orient, et intéressante pour les seconds, riches en ressources énergétiques mais manquant de moyens financiers pour assurer leur développement. C'est le Premier ministre néerlandais de l'époque, Ruud Lubbers, qui a eu l'initiative de ce qui deviendra une déclaration politique non contraignante, la Charte de l'énergie, signée en 1991, suivie trois ans plus tard de la signature du traité multilatéral contraignant proprement dit<sup>141</sup>. L'idée était de lier juridiquement les anciennes républiques d'Union soviétique à l'Europe de l'Ouest par des investissements, des infrastructures communes et un développement économique. La Communauté européenne craignait en effet que l'apparition inattendue de nouveaux pays de transit (comme l'Ukraine) entre elle et la Russie ne remette en question la fiabilité de ses approvisionnements russes en gaz naturel<sup>142</sup>. La question de la sécurisation du transit est ainsi au cœur de la Charte de l'énergie. Depuis lors, le TCE a pris une dimension eurasiatique (voire même mondiale si l'on tient compte des pays et des institutions ayant le statut d'observateurs, dont les États-Unis, le Canada, la Chine et plusieurs pays membres de l'OPEP) : 51 pays (plus les Communautés européennes en tant que telles) ont signé le traité à ce jour (les 27 membres actuels de l'Union européenne, quasiment tous les États successeurs de l'Union soviétique et de la Yougoslavie<sup>143</sup>, plus l'Australie, le Japon, l'Islande, le Liechtenstein, la Mongolie, la Norvège, la Suisse et la Turquie<sup>144</sup>).

Une grande force du TCE est d'inclure de nombreux pays de transit (la totalité des pays de transit vers l'Europe notamment, avec le bémol de la Biélorussie qui applique le traité provisoirement, sans l'avoir encore ratifié), ce qui le rend particulièrement intéressant pour la régulation des marchés de gaz naturel fondés sur des infrastructures fixes de transport.

141. Konoplyanik et Wälde (2006, p. 523-558) ; Energy Charter Secretariat, « 10th Anniversary of the Entry into Force of the Energy Charter Treaty », conférence au palais d'Egmont, Bruxelles, 16 avril 2008.

142. Victor, Jaffe et Hayes (2006).

143. L'absence du Monténégro et du Kosovo du TCE et leur participation à la Communauté de l'énergie des pays d'Europe du Sud-Est montrent que le TCE est en perte de vitesse.

144. Energy Charter Secretariat (2006) ; site Internet de la Charte de l'énergie : <[www.encharter.org](http://www.encharter.org)>.

D'importants pays consommateurs (comme la Chine et les États-Unis) et producteurs (comme les membres de l'OPEP ou la Norvège) n'y sont cependant pas rattachés de manière contraignante. Le cas de la Russie est la principale faiblesse du traité : Moscou a accepté de signer le TCE mais pas de le ratifier à cause essentiellement de différends concernant les règles de transit. Pour beaucoup d'observateurs, l'absence de ratification par le premier producteur mondial de gaz naturel discrédite le traité multilatéral<sup>145</sup>. D'autres, notamment les représentants du secrétariat de la Charte de l'énergie, soulignent que la Russie applique provisoirement les règles du traité et qu'elle a accepté officiellement les principes du traité lors du sommet du G8 de Saint-Petersbourg qu'elle a présidé en 2006. Les représentants russes se montrent particulièrement actifs au sein du secrétariat et dans les différentes instances de délibération<sup>146</sup>. Quelle que soit l'interprétation donnée à la bonne ou mauvaise volonté russe, il n'en demeure pas moins que l'échec de la ratification russe a fait perdre beaucoup de crédibilité au TCE dont l'action est étonnamment peu connue et reconnue par la communauté internationale. Même son principal instigateur, l'Union européenne, semble se détourner du traité et lui préférer d'autres instruments pour exporter vers l'Est (et ses pays de transit) les règles du marché commun de l'énergie en construction, *via* des initiatives comme la Communauté de l'énergie<sup>147</sup> ou INOGATE<sup>148</sup>. Elle promet d'autres accords et institutions à même d'assumer les fonctions du TCE<sup>149</sup>. À la différence de la Russie, représentée par des politiciens ou des experts de haut niveau dans les différentes instances du processus de la Charte de l'énergie, l'Union européenne et ses 27 pays membres ne sont pas toujours présents aux réunions et leur représentation

145. Victor, Jaffe et Hayes (2006) ; Westphal (2006a, p. 53).

146. Entretiens avec des représentants du secrétariat de la Charte de l'énergie.

147. Entré en vigueur en 2006, le traité instituant la Communauté de l'énergie crée un marché intégré de l'énergie [électricité et gaz] entre la Communauté européenne et l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, la Croatie, l'ancienne république yougoslave de Macédoine, le Monténégro, la Serbie, le Kosovo. Voir <[www.energy-community.org](http://www.energy-community.org)>.

148. Le programme INOGATE (Interstate Oil and Gas Transport to Europe) est un programme de coopération internationale pour la promotion de l'intégration régionale des systèmes de pipelines et pour faciliter le transport du pétrole et du gaz dans les nouveaux États indépendants issus de l'Union soviétique et vers les marchés d'exportation européens. Voir <[www.inogate.org](http://www.inogate.org)>.

149. Victor, Jaffe et Hayes (2006).

n'est pas toujours assumée de manière suivie et cohérente par du personnel de bon niveau<sup>150</sup>. Ce désintérêt pour le TCE nuit à l'efficacité des règles et principes qu'il établit, qui ont pourtant un avantage certain (notamment en matière d'investissement et de protection du transit).

Ce sont les dispositions sur le transit qui présentent le plus d'intérêt en termes de gouvernance du marché mondial du gaz naturel, notamment parce que le traité prend en compte le problème de la traversée de plusieurs frontières entre le pays exportateur et le pays destinataire. Le TCE est le premier à proposer un cadre légal multilatéral au problème spécifique du transit énergétique, *via* son article 7 qui précise les dispositions du GATT en la matière (article V sur la liberté de transit) et tient compte des besoins d'infrastructures fixes de transport<sup>151</sup>. Il entend faciliter le transit des matières premières et des produits énergétiques. Un certain nombre de principes doivent être respectés : la liberté de transit ; la non-discrimination en fonction de l'origine, la destination, l'appartenance ou en matière de prix ; le traitement de l'énergie de transit de manière au moins aussi favorable que l'énergie originaire ou destinée au pays de transit lui-même (sans délais déraisonnables, ni restrictions ou taxes) ; la non-interruption des flux même en cas de conflit ; l'interdiction de faire obstacle à la construction de nouvelles capacités de transport<sup>152</sup>. Le traité prévoit également un mécanisme (jamais encore utilisé) de conciliation en cas de conflit à propos du transit. Une procédure de conciliation avait été proposée par le secrétariat de la Charte de l'énergie lors du différend entre l'Ukraine et la Russie en 2006 mais elle n'a pas été retenue<sup>153</sup>. Outre la précision du cadre légal applicable au transit mondial et la mise à disposition d'un mécanisme de conciliation, la troisième contribution du processus de la Charte de l'énergie à la gouvernance du marché gazier consiste en une série de publications qui visent à améliorer la connaissance et la transparence sur les différents systèmes de prix du gaz et de tarification du transit<sup>154</sup>.

---

150. Entretiens avec des représentants du secrétariat de la Charte de l'énergie et de la Commission européenne.

151. Dickel (2008).

152. Energy Charter Secretariat (2004).

153. Entretiens avec des représentants du secrétariat de la Charte de l'énergie.

154. Energy Charter Secretariat (2006).

Un protocole sur le transit a été prévu pour renforcer et préciser ces dispositions. Malheureusement le protocole est toujours à l'état d'ébauche et les négociations, entamées en 2000, ne sont toujours pas closes. Les membres du TCE se sont rapidement accordés sur l'essentiel du texte (notamment sur la définition des capacités disponibles, la tarification du transit et des dispositions détaillées pour la création de nouvelles capacités). Mais l'Union européenne et la Russie ont buté longtemps sur trois points de désaccord qui ont empêché l'adoption du protocole jusqu'ici : les règles de gestion de la congestion ; les mécanismes pour éviter la discordance entre les contrats d'approvisionnement de long terme et les contrats de transit ; l'application du protocole dans l'UE<sup>155</sup>. Des progrès ont pu être récemment obtenus sur les deux premiers points<sup>156</sup>. Mais l'application du protocole dans l'UE reste la pomme de discorde entre Russes et Européens. Ces derniers refusent d'appliquer les règles de transit sur le territoire européen car ils pensent que l'UE n'est pas concernée par du transit mais par du transport domestique auquel doivent s'appliquer les règles internes du marché commun<sup>157</sup>. Or les Russes craignent de se voir défavoriser si le protocole relatif au transit ne s'applique pas à l'UE et si les nouvelles règles communautaires s'imposent aux investissements de Gazprom dans les réseaux européens de distribution<sup>158</sup>. Plus généralement, la Douma, en refusant de ratifier le TCE, cherche à protéger les intérêts financiers du géant gazier russe qui pourrait perdre sa position dominante sur les réseaux de transport en Asie centrale et en Europe orientale s'il devait appliquer la liberté de transit<sup>159</sup>.

Toutes ces tergiversations ont fait perdre au TCE beaucoup de son efficacité. Il ne semble pas que le cadre précis de règles proposé par le traité n'ait à ce jour influencé ni le choix de la localisation géographique des gazoducs dans les pays membres, ni l'attitude adoptée par les pays de transit<sup>160</sup>. Dans le différend qui l'oppose à la Russie, l'Ukraine, qui a pourtant ratifié le traité, n'a

---

155. Konoplyanik et Wälde (2006, p. 543-544).

156. Dickel (2008).

157. Entretiens avec des représentants du secrétariat de la Charte de l'énergie et de la Commission européenne.

158. Dickel (2008).

159. Westphal (2006b).

160. Victor, Jaffe et Hayes (2006).

pas respecté ses règles du jeu<sup>161</sup>. Le TCE n'a pas fonctionné comme prévu car certains États n'ont pas voulu se soumettre aux règles, principes et normes qu'il représente. S'il avait été pleinement appliqué, il aurait pourtant pu modifier la distribution du pouvoir entre les acteurs, par l'établissement de nouvelles pratiques sociales<sup>162</sup>. Le traité a donc échoué dans son objectif initial : il n'a pas réussi à dépolitiser les transactions commerciales et n'a pas empêché le durcissement des relations gazières mondiales.

Il reste cependant un intéressant forum de dialogue avec sa composition unique de pays consommateurs, producteurs et de transit. Avec le temps, le processus de la Charte de l'énergie s'est distancié de l'UE : il aurait tout intérêt à poursuivre cette prise de distance pour devenir un vrai forum mondial de l'énergie<sup>163</sup> (avec un accent particulier placé sur le gaz naturel qui est déjà au centre de ses activités). Il serait profitable en ce sens que les États-Unis, la Chine et les pays arabes deviennent membres à part entière. Certains suggèrent que le secrétariat de la Charte de l'énergie et celui de l'AIE devraient être fusionnés<sup>164</sup>. Il est vrai que le processus de la Charte de l'énergie est largement décrédibilisé, alors que l'AIE bénéficie d'une reconnaissance croissante. Un tel rapprochement ferait perdre néanmoins au processus de la Charte de l'énergie son principal atout – sa bonne représentativité des acteurs du marché gazier (à l'inverse de l'AIE qui reste un club fermé de consommateurs et qui, même en cas de réforme institutionnelle d'ampleur pour inclure les pays émergents, risque de rester une organisation de consommateurs). Il serait dommage de ne pas utiliser davantage les opportunités de dialogue et de médiation qu'il apporte grâce à ses différents groupes de travail (sur les règles de transit, le commerce, l'efficacité énergétique...).

*Le Forum des pays exportateurs de gaz et ses ramifications : vers une OPEP du gaz ?*

Une tout autre approche de la gouvernance est poursuivie par un groupement de pays producteurs de gaz naturel depuis le début des années 2000 : au cadre multilatéral de règles

161. Entretien avec des représentants de Gazprom.

162. Westphal [2006b].

163. GPPi [2008a, p. 9].

164. Mandil [2008, p. 26].

communes proposé par le traité de la Charte de l'énergie, la Russie et l'Iran ont préféré privilégier un regroupement informel des principaux pays producteurs sous la forme d'un processus de dialogue régulier, le Forum des pays exportateurs de gaz (FPEG) qu'ils ont initié en 2001. L'objectif du forum est de promouvoir les intérêts des pays producteurs en renforçant leur collaboration. Le FPEG se rapproche ainsi de l'OPEP dans sa volonté de placer l'exploitation des ressources énergétiques au service des fins politiques des États riches en hydrocarbures. Sept pays participant au forum (soit la moitié des quatorze pays membres) sont d'ailleurs membres du cartel de pays producteurs de pétrole. La crainte d'une cartellisation de type OPEP entre acteurs gaziers a fait couler beaucoup d'encre dans les médias et les revues spécialisées. Ce risque a paru longtemps infondé, d'une part parce que le FPEG a connu un démarrage très lent et a reçu un intérêt limité des pays censés y participer, et d'autre part parce que le marché du gaz naturel se prête moins à la cartellisation que celui du pétrole.

Malgré les déclarations tonitruantes des dirigeants iraniens et russes à propos de leur intérêt pour une OPEP du gaz, force est de constater que la principale structure de gouvernance qu'ils ont mise en place conjointement à ce jour, le FPEG, est restée longtemps une simple conférence de consultation informelle qui peine encore à trouver sa place<sup>165</sup>. Sa structuration a été particulièrement lente et n'est toujours pas achevée : pendant longtemps le FPEG n'a eu ni charte, ni statuts, ni secrétariat permanent. La situation est en train de changer puisque, fin décembre 2008, les ministres de l'Énergie des pays membres du forum ont finalement décidé de le transformer en organisation formelle en le dotant d'une charte et d'un futur secrétariat qui sera établi dans les mois qui viennent au Qatar<sup>166</sup>. Le forum n'a pas encore de procédure ni de critères d'adhésion clairement définis et ses pays membres interviennent donc suivant des périmètres variables. Il n'est pas impératif d'être exportateur net de gaz naturel pour participer au forum (à la différence de

165. Finon (2007, p. 11).

166. « Réunion des pays exportateurs le 23 décembre », dépêche Enerpresse n° 9702, 18 novembre 2008 ; K. Golubkova et A. Ferris-Rotman, « Russia Hosts New Gas Body, Faces OPEC Ire over Oil », Reuters, 23 décembre 2008 ; I. Gorst et E. Crooks, « Exporters Meet to Create "Gas OPEC" », *Financial Times*, 23 décembre 2008.

**Tableau 8 : La contribution du Forum des pays exportateurs de gaz à la gouvernance du marché gazier**

<b>Forum des pays exportateurs de gaz (FPEG)</b>	
<b>Structure</b>	Processus de dialogue
<b>Date de création</b>	2001 (initiative russe et iranienne)
<b>Membres (nombre, représentativité)</b>	14 pays participants (Algérie, Bolivie, Brunei, Égypte, Émirats arabes unis, Indonésie, Iran, Libye, Malaisie, Nigeria, Qatar, Russie, Trinité-et-Tobago, Venezuela) 2 pays observateurs (Norvège et Guinée équatoriale) Les plus importants pays producteurs de gaz (70 % des réserves mondiales de gaz) Pas de procédures d'adhésion clairement définies
<b>Mandat</b>	Représentation et promotion des intérêts mutuels des pays producteurs de gaz naturel Renforcement de la collaboration entre les pays participants Promotion du dialogue entre pays producteurs et consommateurs Promotion de marchés gaziers stables, transparents et intégrés Plate-forme d'études, d'échanges d'expériences et d'informations entre les participants (données financières, opportunités d'investissement, savoir-faire et technologies)
<b>Permanence</b>	Pas de secrétariat permanent (mais un bureau de liaison au Qatar depuis 2006) Pas de statuts, ni de charte (mais adoption des statuts en cours)
<b>Processus de décision (niveau, formalisme)</b>	Conférences ministérielles annuelles et itinérantes : organe décisionnel Bureau exécutif depuis 2004 (représentants des gouvernements et/ou des entreprises nationales – réunions deux ou trois fois par an) : proposition des décisions de la conférence ministérielle Réunions d'experts : études et dialogues techniques Avril 2007 : création d'un High Level Group d'experts pour réfléchir à un renforcement de la coopération sur la formation des prix du gaz, les infrastructures et les relations avec les consommateurs (initiative russe)
<b>Force d'exécution</b>	Un groupement structuré de manière informelle, sans force contraignante Pas de décision sur les politiques d'exportation de gaz
<b>Interactions avec d'autres structures</b>	7 pays participants sont aussi membres de l'OPEP

l'OPEP pour le pétrole). Certains pays considérés comme membres n'ont assisté qu'à une rencontre ministérielle depuis la création du forum<sup>167</sup>. Ce dernier a rencontré de fait un intérêt limité auprès des pays producteurs de gaz naturel, en dehors de la Russie, de l'Iran, de l'Algérie et du Qatar qui en sont les principaux animateurs. Cette structuration floue fait que le FPEG reste faible et peu influent : il n'est pas un organe décisionnel. Son manque de transparence – il ne s'est doté d'un site Internet que l'année dernière<sup>168</sup> – n'a pas aidé à le rendre visible et il reste peu connu aujourd'hui.

À cette faiblesse organisationnelle s'ajoute le fait que le mandat du FPEG n'a jamais été de contrôler les volumes de production et les prix sur les marchés gaziers à l'instar d'un cartel : il a été conçu à l'origine comme un lieu de coopération et d'échanges entre les pays producteurs et exportateurs de gaz. C'est un club de discussion et d'échange d'informations et d'expériences en matière d'exploration et de production, d'analyse des évolutions du marché, des opportunités d'investissement, de savoir-faire et de technologies<sup>169</sup>. Ce type de dialogue peut être bénéfique s'il débouche sur une harmonisation du développement des projets de gazoducs et de chaînes GNL, afin d'éviter les surcapacités temporaires et de limiter les coûts. Une telle coordination peut également restreindre les incertitudes et la volatilité des marchés gaziers dont souffrent les consommateurs<sup>170</sup>. Certains projets coordonnés par le FPEG (tel le développement d'un modèle d'offre et de demande) semblent s'orienter dans ce sens. Mais le niveau d'intégration et de coordination des politiques d'exportation des pays membres reste très bas, à cause du manque de confiance entre eux et de leur divergence d'intérêts<sup>171</sup>. Les pays participants se sont montrés jusqu'ici incapables de mener une politique coordonnée sur les principaux marchés gaziers<sup>172</sup>. En conséquence, le FPEG n'a encore aucun impact sur le commerce gazier<sup>173</sup>. Sa portée est

167. Hallouche [2006, p. 16].

168. Site Internet du FPEG : <[www.gecforum.org](http://www.gecforum.org)>.

169. Hallouche [2006, p. 54].

170. Finon [2007, p. 9].

171. Hallouche [2006, p. 55].

172. Bochkarev et Austin [2007].

173. Victor, Jaffe et Hayes [2006, p. 478].

également limitée par le fait qu'il n'inclut pas tous les grands producteurs et exportateurs de gaz naturel dans le monde : le Canada, l'Australie, les Pays-Bas en sont exclus ; la Norvège n'a qu'un statut indéfini d'observateur ; le Turkménistan n'y est pas actif même s'il avait participé à la première conférence ministérielle<sup>174</sup>.

Depuis l'année dernière cependant, le FPEG paraît connaître une seconde naissance : cette structure dormante rencontre un intérêt renouvelé de ses promoteurs, au premier rang desquels la Russie, l'Iran et l'Algérie. L'attitude de ces derniers a changé depuis 2006 et leur intérêt pour une cartellisation est plus manifeste. Lors de la conférence ministérielle de Doha en avril 2007, la Russie a réussi à faire accepter la création, au sein du FPEG, d'un haut comité technique qu'elle financera en partie et dont l'objectif est de réfléchir à un renforcement de la coopération sur la formation des prix du gaz, les infrastructures et les relations avec les consommateurs. Le forum est en passe de se transformer en véritable organisation suite à la réunion de Moscou en décembre 2008. Parallèlement au FPEG, l'Iran, la Russie et le Qatar viennent d'annoncer en octobre 2008 la création d'une nouvelle structure de gouvernance, une « troïka », pour promouvoir le dialogue tripartite et discuter d'éventuels projets communs dans le secteur gazier. La forme que prendra cette association reste encore inconnue : on ne sait pas à l'heure actuelle s'il s'agira d'une institution structurée, d'un dialogue régulier, d'un cartel ou non<sup>175</sup>. Quoi qu'il en soit, elle a vocation à servir de locomotive au reste des pays producteurs de gaz<sup>176</sup>. Toutes ces initiatives renforcent la crainte qu'un cartel du gaz soit en voie de concrétisation, ce qui ne fait que durcir les relations déjà tendues entre producteurs et consommateurs. Certains analystes appellent en réaction à la création d'un cartel de consommateurs<sup>177</sup>.

Toute la question est de savoir si le FPEG renforcé ou la nouvelle troïka en cours de création vont s'orienter vers une

174. Flynn et Dyer (2008, p. 1) ; Socor (2008, p. 117).

175. Haghghi (2008).

176. « Un début d'OPEP du gaz ? », dépêche Enerpresse, n° 9685, 22 octobre 2008 ; J.-M. Bezat, « L'Europe refuse une OPEP du gaz », *Le Monde*, 24 octobre 2008.

177. Flynn et Dyer (2008, p. 2).

organisation de cartel ou rester un club de concertation et d'harmonisation des politiques des producteurs<sup>178</sup>. Une véritable cartellisation semble peu probable à court terme car elle est beaucoup plus difficile sur les marchés gaziers que sur le marché pétrolier. Le nombre important et croissant de producteurs et d'exportateurs de gaz naturel accroît la compétition entre eux, ce qui ne favorise pas la formation d'un véritable cartel avec des prises de décision conjointes sur les volumes produits et les prix<sup>179</sup>. Deux tendances contradictoires coexistent dans les faits : la tendance à l'entente entre les grands producteurs autour de la Russie et la tendance à une concurrence dure entre les détenteurs des réserves en terre<sup>180</sup>. Du fait de la régionalisation des marchés gaziers, les intérêts des producteurs et la structure de leur commerce gazier sont hétérogènes : la Russie a pour l'instant un marché essentiellement tourné vers l'Europe avec du gaz naturel transporté par gazoducs, tandis que des pays comme le Qatar ou les Émirats arabes unis s'intéressent aux marchés nord-américain et chinois et investissent massivement dans leurs capacités de GNL<sup>181</sup>. Leurs niveaux de réserves, leurs capacités de production et leur développement économique varient grandement. On peut se demander si ces intérêts divergents peuvent suffisamment s'aligner pour bâtir une véritable coopération<sup>182</sup>. Pour beaucoup d'analystes, il apparaît peu probable que les pays producteurs acceptent de baisser conjointement leurs volumes de production et trouvent un accord de principe sur leur politique de prix<sup>183</sup>. En outre, la rigidité des marchés gaziers, fondés encore principalement sur des contrats de long terme et des infrastructures de transport fixes, rend ce type d'entente difficile : les producteurs ont peu de marges de manœuvre pour arrêter ou baisser les volumes livrés définis dans les contrats de long terme et ils manquent de clients alternatifs du fait de l'organisation du transport par gazoducs. Pour avoir un impact sur les prix, il faudrait qu'ils renoncent aux contrats de long terme bilatéraux et qu'ils

---

178. Mandil [2008, p. 27-28].

179. Victor, Jaffe et Hayes [2006, p. 478].

180. Chevalier [2004, p. 304].

181. Goldthau [2008a, p. 261-262].

182. Flynn et Dyer [2008, p. 1].

183. Goldthau [2008a, p. 263].

revoient en profondeur le système de formation des prix (souvent indexé au pétrole), ce qui paraît peu probable à court terme<sup>184</sup>.

Deux voies de cartellisation possibles pourraient émerger cependant à moyen terme et avoir un impact sur l'organisation des marchés gaziers. D'une part, un cartel mondial du gaz pourrait se développer pour le marché du GNL uniquement, qui est de loin le plus flexible : le FPEG renforcé pourrait éventuellement suivre cette piste dans la mesure où le GNL est le seul point commun entre ses membres qui sont tous exportateurs (ou exportateurs en devenir) de GNL<sup>185</sup>. D'autre part, un cartel de gaz pourrait se développer sur une base régionale : un nombre restreint d'exportateurs (deux ou trois) pourrait décider de se partager certains marchés régionaux si leurs intérêts convergent suffisamment. Il est encore trop tôt pour savoir si c'est la voie que suivra la nouvelle troïka entre la Russie, le Qatar et l'Iran<sup>186</sup>.

### *Le Partenariat global pour la réduction du torchage du gaz : l'efficacité énergétique sur la base du volontariat*

Des initiatives commencent à émerger pour améliorer l'efficacité énergétique de la production de pétrole et de gaz dans le monde. Un partenariat multi-acteurs a été lancé par la Banque mondiale et la Norvège lors du Sommet mondial du développement durable de Johannesburg en 2002, dans le but de réduire la pratique du torchage du gaz naturel associé à l'exploitation des gisements pétroliers<sup>187</sup>. Comme tous les partenariats créés à Johannesburg, le Partenariat global pour la réduction du torchage du gaz (Global Gas Flaring Reduction, GGFR) est une coalition volontaire, sans force contraignante, associant des compagnies privées internationales, des organisations

184. Westphal [2008].

185. Hallouche [2006, p. 54].

186. Goldthau [2008a, p. 260] ; Socor [2008, p. 115].

187. Le processus d'extraction du pétrole brut fait remonter à la surface ce qu'on appelle des gaz associés. Ces gaz peuvent être utilisés sur place pour alimenter des générateurs, ou transportés par gazoduc pour être revendus ailleurs, ou encore réinjectés dans le sol. Mais dans les régions du monde dépourvues d'infrastructures et de marchés gaziers, ces gaz associés sont en général relâchés dans l'atmosphère sous forme de gaz brûlés (ou torchés) ou non brûlés (on parle alors de gaz rejetés).

internationales et des États. Les principales IOCs (BP, Chevron, ExxonMobil, Shell, Total, ENI...) y participent, de même que quatorze pays producteurs (par l'intermédiaire de leurs compagnies nationales ou de leurs gouvernements) et le secrétariat de l'OPEP. Contrairement à beaucoup de partenariats multi-acteurs, le GGFR n'est pas resté lettre morte et a été mis en œuvre à la suite du sommet de Johannesburg, grâce au leader-

**Tableau 9 : La contribution du Partenariat global pour la réduction du torchage du gaz à la gouvernance du marché gazier**

Partenariat global pour la réduction du torchage du gaz	
<b>Structure</b>	Partenariat multi-acteurs
<b>Date de création</b>	2002 (initiative de la Banque mondiale et de la Norvège)
<b>Membres (nombre, représentativité)</b>	Participants : 10 compagnies pétrolières internationales, 14 pays producteurs (et/ou leurs compagnies nationales), secrétariat de l'OPEP Donateurs : Canada, Union européenne, France, Norvège, Royaume-Uni, États-Unis
<b>Mandat</b>	Développer un cadre légal pour faciliter les investissements dans la réduction du torchage Proposer des mécanismes de financement pour les projets de réduction du torchage Commercialiser le gaz associé sur les marchés locaux et mondiaux
<b>Permanence</b>	Groupe de travail au sein de la Banque mondiale (directeur : Bent Svensson)
<b>Processus de décision (niveau, formalisme)</b>	Steering Group (donateurs et participants – réunion deux ou trois fois par an) : définition des priorités Groupe de travail au sein de la Banque mondiale : coordination et mise en œuvre des décisions (avec consultants extérieurs)
<b>Force d'exécution</b>	Adoption d'une norme (sans force légale) par la majorité des participants : le standard global pour la réduction du torchage du gaz Mise en œuvre de projets de démonstration de l'utilisation des gaz associés dans 8 pays Assistance pour éliminer le torchage dans 6 pays (Algérie, Cameroun, Guinée équatoriale, Kazakhstan, Nigeria et Qatar) par des projets de collaboration multi-acteurs Transparence : outil Internet de <i>reporting</i> du torchage par pays
<b>Interactions avec d'autres structures</b>	Animation du partenariat par la Banque mondiale Le secrétariat de l'OPEP est membre

ship de la Banque mondiale, qui héberge l'équipe chargée de le coordonner. De fait, le partenariat apparaît comme un programme particulier de la Banque mondiale : il n'a pas de secrétariat propre ni de site Internet indépendant ; son équipe est entièrement constituée d'agents de l'organisation internationale ou de consultants extérieurs<sup>188</sup>.

Le GGFR n'a pas le pouvoir d'imposer des règles pour interdire le torchage dans les pays participants. Il ne fait que proposer un standard volontaire et facultatif en la matière et cherche à inciter à une évolution des pratiques des compagnies extractrices par l'échange de bonnes pratiques et la mise en place de projets concrets de démonstration dans quelques pays partenaires (notamment en Algérie, au Cameroun, en Guinée équatoriale, au Kazakhstan, au Nigeria et au Qatar). Il est difficile d'évaluer l'impact de ce nombre encore limité de projets sur l'efficacité des processus de production. Un impact plus immédiat du partenariat est d'améliorer la transparence et l'accès aux informations concernant les pratiques de torchage dans le monde : un outil de *reporting* accessible sur le site Internet du partenariat compare les données officielles disponibles sur les pratiques de torchage dans les différents pays concernés avec les chiffres issus d'images satellites.

### **Quelle gouvernance du marché gazier ?**

La gouvernance du marché mondial du gaz naturel est beaucoup moins avancée que celle du pétrole. Ses structures sont nettement moins fortes ; elles ne bénéficient pas de la même crédibilité ni de la même reconnaissance internationale (voir la suspicion dont souffrent le TCE et le FPEG) ; elles ne se fondent pas sur des institutions historiques issues de l'histoire des relations énergétiques de ces cinquante dernières années (comme l'AIE ou l'OPEP pour le pétrole). La gouvernance y est beaucoup moins institutionnalisée : elle passe davantage par des processus de dialogue, des partenariats volontaires et des règles communes que par des institutions aux fonctions clairement établies. Elle est également plus hétérogène et compartimentée.

---

188. Voir le site Internet du GGFR : <[www.worldbank.org/ggfr](http://www.worldbank.org/ggfr)>.

Il n'y a pas d'interactions entre ses différentes composantes : il n'existe pas encore un système de gouvernance interconnecté des marchés gaziers.

Cette faiblesse apparaît logique puisque la mondialisation du marché du gaz naturel ne fait que commencer et que la régionalisation est encore la règle. C'est cette mondialisation en marche qui crée de nouveaux besoins de gouvernance. L'histoire de la gouvernance globale du gaz est en train de s'écrire actuellement. Dans l'industrie gazière, les rapports de force sont moins ancrés dans les mentalités que dans le jeu pétrolier. On peut espérer que le manque d'ancrage historique de la gouvernance gazière et son relatif pacifisme jusqu'à ces dernières années offriront des marges de manœuvre pour inventer des structures de gouvernance (ou réformer les structures existantes) afin de répondre aux nouveaux enjeux posés par la mondialisation.

Le risque le plus immédiat est de voir se cristalliser les relations producteurs-consommateurs autour de deux cartels en opposition l'un avec l'autre. L'évolution rapide du FPEG en un cartel mondial de producteurs est hautement improbable : elle pourrait tout au plus aboutir pour le GNL dans quelques années, mais la part de ce dernier reste marginale dans le commerce mondial. Une entente entre deux ou trois producteurs de gaz naturel sur une base régionale paraît plus plausible même si elle doit d'abord dépasser l'obstacle de la divergence d'intérêts entre producteurs qui n'ont pas forcément intérêt à former un cartel. Le danger d'un cartel mondial de producteurs paraît aujourd'hui éloigné. Il faut éviter qu'un club de consommateurs ne soit formé en réponse à une crainte de cartellisation qui n'apparaît donc pas (encore) justifiée. Certains experts appellent de leurs vœux l'établissement d'un club représentant les intérêts des pays consommateurs de gaz naturel (sur le format adopté en 1974 pour l'AIE, qui s'en est éloignée depuis). Cette demande s'inscrit dans une vision politique et stratégique de la sécurité d'approvisionnement. Une telle proposition ne ferait que politiser et durcir davantage les règles du jeu gazier et les éloigner d'un échange fluide du gaz naturel entre producteurs et consommateurs suivant les règles du marché.

D'autres pistes méritent d'être explorées. Compte tenu de la faible élaboration de la gouvernance gazière et de la faible inté-

gration des différents marchés régionaux, une première étape pourrait consister à promouvoir un dialogue aussi ouvert que possible entre pays producteurs, consommateurs et de transit et compagnies gazières, en utilisant les deux forums de dialogue les plus prometteurs aujourd'hui, le Forum international de l'énergie et le processus de la Charte de l'énergie.

Le premier a commencé récemment à s'intéresser au marché du gaz naturel : il serait très bénéfique pour l'amélioration de la transparence des marchés gaziers et des systèmes de prix qu'il réfléchisse à l'opportunité d'une Joint Gas Data Transparency Initiative, sur le modèle de ce qu'il a développé pour le pétrole<sup>189</sup>.

Le processus de la Charte de l'énergie doit faire le deuil de la ratification russe qui ne devrait pas aboutir dans un avenir proche et se chercher une nouvelle légitimité en tant que forum global de l'énergie, associant un nombre impressionnant de producteurs, de consommateurs et de pays de transit. Il aurait aussi intérêt à s'ouvrir de manière plus systématique aux compagnies gazières et aux sociétés de transport (qui participent déjà de manière ponctuelle à ses groupes de travail). Un Industry Advisory Panel a été créé en 2004 dans ce sens pour renforcer le dialogue entre le processus de la Charte et l'industrie. Davantage que des règles contraignantes dont l'application semble de plus en plus hypothétique dans le contexte actuel de durcissement des relations gazières, le processus de la Charte de l'énergie devrait chercher à maintenir le dialogue entre les acteurs du jeu gazier autour de grands principes généraux. Le TCE contient déjà une série de principes intéressants qui mériteraient d'être davantage mis en avant en tant que tels (ce qu'a fait d'ailleurs le sommet du G8 de Saint-Petersbourg en 2006 en reconnaissant officiellement les « principes » – et non les règles – du TCE). Pour ce qui est de leur application, le processus de la Charte a initié une méthode originale pour certains de ses principes non contraignants, méthode qui pourrait servir de modèle pour les autres principes énoncés dans le TCE (si l'on abandonne l'idée d'en faire un vaste cadre légalement contraignant) : les principes d'efficacité énergétique ne sont pas

---

189. Mandil [2008, p. 28].

légalement contraignants mais les pays membres sont incités à les appliquer malgré tout sur la base du volontariat au travers d'une pression par les pairs (*peer review*) exercée par des évaluations régulières des politiques nationales des différents pays membres. Un accord minimal sur des principes généraux et l'évaluation de leur application par les pairs pourraient, par exemple, être recherché également pour les questions de transit et de sécurisation des voies de transport (notamment de GNL), et le problème des interconnexions entre marchés gaziers régionaux.

### **Conclusion : les marchés du pétrole et du gaz sont-ils « gouvernés » ?**

Ce tour d'horizon des structures et processus de gouvernance en place a montré que le commerce mondial du pétrole et du gaz naturel ne s'exerce pas dans un vide institutionnel et juridique. Les marchés mondiaux du pétrole et du gaz naturel sont gouvernés, même s'ils le sont mal et de manière incomplète. Quatre aspects méritent d'être soulignés en ce sens : la gouvernance de ces deux marchés est fragmentée et hétéroclite ; elle est loin de couvrir l'ensemble des besoins de gouvernance identifiés ; elle est indissociable des intérêts et des politiques poursuivis par les acteurs pétroliers et gaziers. Elle oblige enfin à se poser la question de l'opportunité de créer une nouvelle institution mondiale de l'énergie.

#### *Un patchwork de structures hétérogènes*

Il n'existe pas aujourd'hui d'architecture cohérente de gouvernance du commerce mondial du pétrole et du gaz naturel. Au regard de la fragmentation et de l'hétérogénéité de l'architecture en place, il paraît plus opportun de parler de gouvernances (au pluriel) des marchés pétrolier et gazier.

Le tableau 10 souligne l'hétérogénéité de l'architecture actuelle qui varie dans les formes adoptées, leur aspect contraignant ou non et les acteurs impliqués. Diverses structures ont été créées au cours de l'histoire pétrolière et gazière (plus récemment pour cette dernière avec la mondialisation accrue du commerce du gaz naturel). Rien d'étonnant dès lors à ce que

**Tableau 10 : Comparaison des structures de gouvernance des marchés pétrolier et gazier**

Groupe représentatif	Nom	Structure	Mandat	Résultat	Interactions avec d'autres groupes
Producteurs	OPEP	Institution	Contrôle des prix du pétrole	Quotas de production	Oui
	EITI	Partenariat multi-acteurs	Transparence et bonne gouvernance	Divulgarion volontaire des revenus	Oui
	FPEG	Processus de dialogue	Dialogue et coopération entre producteurs	Échanges informels	Non
	Troïka Russie, Iran, Qatar	Non connue	Non connu	Pas encore	Pas encore
	GGFR	Partenariat multi-acteurs	Efficacité énergétique	Projets pilotes <i>Reporting</i>	Oui
Consommateurs	AIE	Institution	Gestion des crises d'approvisionnement en pétrole Surveillance des marchés de l'énergie	Mécanismes d'urgence Rapports non contraignants	Oui
Transit/ transporteurs					
Producteurs, consommateurs et transit	Conseil mondial du pétrole	Processus de dialogue	Dialogue entre producteurs et consommateurs	Échanges informels	Oui
	Forum international de l'énergie	Processus de dialogue	Dialogue entre producteurs et consommateurs	Initiative JODI	Oui
	Sommet de Djeddah	Processus de dialogue	Dialogue entre producteurs et consommateurs	Déclaration non contraignante	Oui
	TCE	Traité multilatéral	Investissements, commerce, transit, efficacité énergétique	Règles contraignantes	Oui

ces vagues historiques successives aient abouti à des formes de gouvernance assez hétéroclites : des institutions (établies dans les années 1960 et 1970 pour défendre les intérêts des acteurs pétroliers) côtoient des processus de dialogue amorcés plus tard dans les années 1990 (quand les acteurs se sont rendu compte de leur intérêt à coopérer dans un contexte de prix bas de l'énergie et d'inquiétudes pour la sécurité d'approvisionnement) et des partenariats multi-acteurs (lancés avec la mode partenariale des années 2000 suite au Sommet mondial du développement durable de Johannesburg). Un seul traité multilatéral contraignant (le TCE) a été tenté à ce jour : il a été signé au début des années 1990 au moment où un grand espoir était placé dans les règles du libre marché. Une telle initiative a peu de chance d'être renouvelée dans le contexte actuel de crispation politique des industries pétrolière et gazière. Les producteurs de gaz naturel sont tentés aujourd'hui de suivre l'exemple de l'industrie pétrolière dans les années 1960 et de créer leurs propres institutions pour représenter leurs intérêts. Cette gouvernance mondiale du pétrole et du gaz naturel est assez lâche et peu contraignante, ce qui limite son efficacité. La majorité des structures identifiées sont fondées sur le volontariat : seules trois d'entre elles comprennent des mécanismes contraignants (l'OPEP, l'AIE et le TCE). Enfin, les acteurs à l'origine de ces diverses structures sont eux aussi variés. Les producteurs sont les plus dynamiques puisqu'ils animent la moitié des structures en place (cinq sur les dix identifiées pour les deux marchés). Les consommateurs n'ont créé à ce jour qu'une seule institution les représentant (l'AIE) et les pays de transit/acteurs de transport n'en ont aucune. Les structures représentatives des trois groupes d'acteurs à la fois sont toutes des processus de dialogue (même le TCE qui est à la fois un traité contraignant et un forum de discussion), qui correspondent à une première étape de rapprochement.

Avec le temps, ce patchwork de structures de gouvernance diverses a tendance cependant à se resserrer. Il reste fragmenté mais des interactions existent désormais entre plusieurs structures, en particulier dans le secteur du pétrole (avec des liens plus intenses entre l'OPEP, l'AIE et le Forum international de l'énergie). Ces interactions prennent pour l'instant la forme d'un simple dialogue régulier. Il y a également de plus en plus

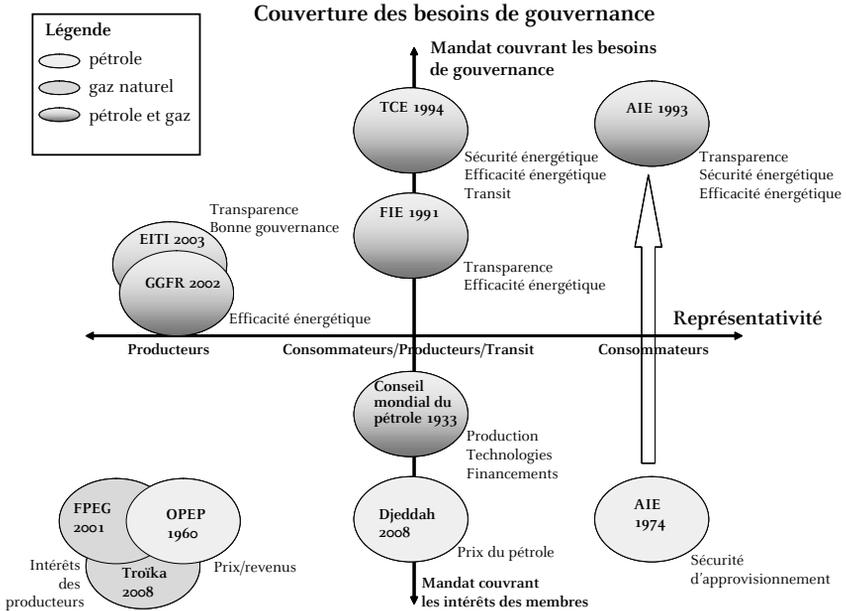
de recoupements et de ponts entre la gouvernance du pétrole et celle du gaz : des institutions et des processus qui, à l'origine, ne traitaient que du pétrole s'intéressent désormais au gaz naturel, au fur et à mesure que celui-ci gagne en importance dans le *mix* énergétique mondial, que son commerce se mondialise et que les compagnies pétrolières internationales l'intègrent dans leurs activités. Les institutions de la gouvernance pétrolière connaissent aujourd'hui une importante phase de transition : elles sont amenées à s'adapter à un contexte modifié. Les gouvernances globales du pétrole et du gaz naturel ne sont donc pas étanches l'une de l'autre : des passerelles existent de plus en plus entre elles.

### *Une couverture partielle des besoins de gouvernance*

Que ce soit pour le pétrole ou le gaz naturel, il n'existe pas de structure de gouvernance qui soit à la fois représentative de l'ensemble des acteurs du marché et qui couvre tous les besoins de gouvernance identifiés (voir le graphique 4). Les trois éléments les plus prometteurs sont l'AIE, le TCE et le Forum international de l'énergie. Les deux premiers couvrent le plus grand nombre d'enjeux de gouvernance et proposent plus de mécanismes et de règles contraignantes que les autres. L'AIE, néanmoins, souffre de sa faible représentativité : elle reste, de par ses statuts, un club des pays de l'OCDE. Le TCE est beaucoup plus représentatif puisque ce traité est ouvert à tous : la portée de son action est cependant limitée par sa perte de crédibilité avec le temps. L'acceptation et la reconnaissance par les acteurs pétroliers et gaziers sont en effet un facteur clé d'efficacité de la gouvernance. Le FIE s'intéresse pour l'instant à un ensemble plus restreint de problèmes (essentiellement la transparence et la sécurité énergétique) mais il est représentatif à la fois des pays producteurs, consommateurs et de transit et est assez bien accueilli par la communauté internationale. L'extension de son champ d'action pourrait en faire un pilier essentiel de l'architecture des marchés pétrolier et gazier.

Les enjeux auxquels le réseau de gouvernance actuel répond le mieux (quoique encore imparfaitement) sont la transparence des marchés et des systèmes de prix (grâce à la JODI et aux rapports d'information de l'AIE et du secrétariat

**Graphique 4 : Positionnement des structures de gouvernance en fonction de leur représentativité et de leur couverture des besoins de gouvernance**



Source : Graphique de l'auteur.

**Tableau 11 : Couverture des besoins de gouvernance**

Besoins de gouvernance	Réponses
Transparence des marchés et des systèmes de prix	FIE (initiative JODI) AIE (rapports d'information) TCE (rapports d'information)
Accroissement de l'offre et sécurité énergétique	AIE (mécanismes d'urgence et rapports d'information) FIE (dialogue) Contre-effet : OPEP (quotas de production)
Sortie du pétrole et efficacité énergétique	AIE (recommandations au G8 ; NEET) GGFR TCE (évaluation par les pairs)
Bonne gouvernance et règles de conduite	EITI Conseil mondial du pétrole (dialogue)
Cadre légal et sécurisation du transport	TCE (règles de transit)
Enrayer la politisation des relations	TCE (règles de commerce, d'investissement et de transit) Contre-effet : FPEG et troïka

de la Charte de l'énergie), la sécurité énergétique (avec, pour le court terme, les mécanismes d'urgence de l'AIE et, pour le long terme, les discussions amorcées mais encore difficiles au sein du FIE) et l'efficacité énergétique (avec un ensemble de recommandations, d'évaluations et de projets volontaires par l'AIE, le processus de la Charte de l'énergie et le GGFR). D'autres problèmes ne sont pas assez pris en compte : les règles de bonne gouvernance proposées ne sont pas suffisantes (EITI) ; la sécurisation du transport n'est pas réglée (en partie parce que les règles de transit du TCE sont insuffisamment appliquées) ; enfin le durcissement récent des relations pétrolières et surtout gazières est loin d'être enrayé (du fait de l'échec du TCE en ce sens).

### *L'imbrication de la gouvernance et du politique*

Au terme de notre tour d'horizon de l'architecture des marchés pétrolier et gazier, il apparaît que la plupart des tentatives de gouvernance sont nées, au cours de l'histoire, en réponse à des évolutions dans le contrôle des ressources énergétiques qui ont affecté les intérêts des pays producteurs et consommateurs. Ceux-ci ont cherché à inventer de nouvelles règles du jeu et à établir des institutions dans le but de mieux défendre leurs intérêts dans ce nouveau contexte. Les regroupements récents des producteurs de gaz naturel sont emblématiques de cette tendance, de même que les interrogations croissantes sur l'opportunité de créer une organisation de consommateurs en réponse. Les intérêts et les logiques poursuivies par les acteurs pétroliers et gazières sont au cœur de l'architecture de gouvernance. Le TCE constitue une exception notable à cette règle puisqu'un groupe d'acteurs disparates a cherché par ce traité à s'entendre sur des règles communes applicables à tous, afin de mieux faire fonctionner le marché énergétique européen. Mais la signature a eu lieu à un moment historique particulier où la foi dans les règles du libre marché dominait les esprits et où les pays de l'ex-Union soviétique étaient particulièrement faibles politiquement.

L'analyse de la gouvernance globale de l'énergie en termes d'alternative tranchée entre des institutions fondées sur le marché et la géopolitique des États (présentée dans le premier

chapitre) apparaît dès lors peu pertinente. Dans le contexte actuel de durcissement des relations pétrolières et gazières, il est pour le moins hasardeux de chercher à imposer un ensemble de règles de marché déconnectées des intérêts et des politiques des acteurs qui sont censés proposer et appliquer ces règles. Il faut dépasser une vision manichéenne de la « bonne » gouvernance de marché opposée aux « mauvaises » politiques des États obnubilés par leurs intérêts nationaux. Une gouvernance renforcée ne peut passer que par une meilleure compréhension et une reconnaissance mutuelle des intérêts communs entre producteurs, consommateurs et pays de transit. Le dialogue apparaît en ce sens une première étape indispensable et le Forum international de l'énergie ou le processus de la Charte de l'énergie peuvent constituer des plates-formes constructives. Pour aller au-delà du simple dialogue et proposer de véritables règles contraignantes, toute la question est de savoir si une volonté politique existe en ce sens. Y a-t-il aujourd'hui une volonté politique des différents acteurs en présence pour établir des structures de gouvernance plus fortes ? Il est indispensable de recréer de la confiance dans les règles globales et les approches coopératives pour réconcilier les intérêts concurrents<sup>190</sup>.

### *L'opportunité de créer une nouvelle institution mondiale de l'énergie ?*

Face aux insuffisances de la gouvernance mondiale du pétrole et du gaz naturel, beaucoup d'experts appellent à la création d'une nouvelle institution réellement mondiale dans sa représentation (avec les producteurs, les nouveaux consommateurs, les compagnies privées) et au mandat élargi par rapport à celui de l'AIE.

La multiplication des institutions nous paraît cependant inutile. D'une part, les différents intérêts en présence sont suffisamment représentés institutionnellement aujourd'hui. D'autre part, la question n'est pas tant de créer une nouvelle institution multilatérale. Le problème est qu'une fois mises en place, ces institutions ne disparaissent jamais. Il vaut donc mieux inciter les institutions anciennes à s'adapter au nouveau contexte en réformant leurs statuts et en prenant de

---

190. Bochkarev et Austin [2007].

nouvelles responsabilités<sup>191</sup>. Or on l'a vu, beaucoup de structures connaissent aujourd'hui une phase de transition qui pourrait être favorable à une révision en profondeur de leur mandat. Enfin, beaucoup d'institutions spécialisées dans le pétrole et le gaz manquent déjà de l'expertise adéquate ou de financements. L'AIE, par exemple, manque de ressources humaines et financières car elle dépend des contributions de ses États membres. Une nouvelle institution mondiale de l'énergie serait confrontée au même problème : qui la financerait et la ferait fonctionner ?

À l'heure actuelle, trois pistes d'action paraissent prometteuses :

- réformer les statuts de l'AIE afin d'inclure les nouveaux consommateurs dans ses membres et d'élargir son mandat (ce qui demande une réforme institutionnelle significative et un accroissement de ses ressources humaines et financières) ;
- renforcer la coopération entre les intérêts en présence autour de projets concrets de type initiative JODI et la recherche de principes communs (par exemple pour la transparence des marchés gaziers, la sécurisation des voies de transport, l'efficacité énergétique) ;
- rechercher un « partage du travail » entre les structures de gouvernance les plus actives (AIE, FIE, TCE) en fonction de leurs domaines de prédilection, afin d'éviter les chevauchements et la multiplication inutile des institutions.

---

191. GPPi [2008a, p. 11].

## Bibliographie

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

AIE (2007b), *Response System for Oil Supply Emergencies*.

AIE (2008a), *Medium-Term Oil Market Report*, juillet 2008.

AIE (2008b), *World Energy Outlook*.

AIE (2008c), *IEA Work for the G8: 2008 Messages*.

AIE (2008d), *Natural Gas Market Review 2008*.

Babusiaux D. et P.-R. Bauquis (2007), « Que penser de l'épuisement des réserves pétrolières et de l'évolution du prix du brut ? », rapport du groupe de travail « Pétrole », Académie des technologies, novembre 2007.

Barry Rogliano Salles (BRS) (2008), *Le Marché du transport de gaz naturel liquéfié en 2007*, <[www.brs-paris.com/annual/annual-2008/pdf/08-lng-f.pdf](http://www.brs-paris.com/annual/annual-2008/pdf/08-lng-f.pdf)>.

Birol F. (2008), « Die Sirenen schrillen », *Internationale Politik*, avril 2008, p. 34-45.

Bochkarev D. et G. Austin (2007), « Energy Sovereignty and Security: Restoring Confidence in a Cooperative International System », *EastWest Institute Policy Paper*, n° 1.

BP (2008), *Statistical Review of World Energy*, juin 2008.

CFTC (2008), *Staff Report on Commodity Swap Dealers and Index Traders with Commission Recommendations*, septembre 2008, <[www.cftc.gov/stellent/groups/public/@newsroom/documents/file/cftcstaffreportonswapdealers09.pdf](http://www.cftc.gov/stellent/groups/public/@newsroom/documents/file/cftcstaffreportonswapdealers09.pdf)>.

Chevalier J.-M. (2004), *Les Grandes Batailles de l'énergie*, Paris, Gallimard, 2004.

Clingendael International Energy Programme (2004), *Study on Energy Supply Security and Geopolitics*, rapport final préparé pour la Direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne, La Haye, janvier 2004.

Copinschi P. (2003), « Que reste-t-il du pouvoir de l'OPEP aujourd'hui ? », *Questions internationales*, n° 2, juillet-août 2003.

Davoust R. (2008), « Gas Prices Formation, Structure and Dynamics: An Interregional Overview », *Note de l'Ifri*, Paris, avril 2008.

Dickel R. (2008), « Transit de l'énergie : expérience et perspectives », présentation au Mardi de l'Ifri, Bruxelles, 18 novembre 2008.

Energy Charter Secretariat (2004), *The Energy Charter Treaty and Related Documents*, <[www.encharter.org/fileadmin/user\\_upload/document/EN.pdf](http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf)>.

Energy Charter Secretariat (2006), *Annual Report*.

Energy Charter Secretariat (2007), *Putting a Price on Energy: International Pricing Mechanisms for Oil and Gas*.

Favennec J.-P. (2007), *Géopolitique de l'énergie : besoins, ressources, échanges mondiaux*, Paris, Éditions Technip, IFP Publications.

Finon D. (2007), « La Russie et l'«OPEP du gaz» : vraie ou fausse menace ? », Ifri Centre Russie/NEI, *Russie. Nei. Visions*, n° 24, novembre 2007.

Flynn C., Dyer E. (2008), « A Tale of Two Hemispheres: The Creation of a Gas Cartel vs. the Commoditisation of Gas », *The International Comparative Legal Guide to Gas Regulation 2008*, GLG/Ashurt, p. 1-4, <[www.iclg.co.uk](http://www.iclg.co.uk)>.

FMI (2005), « Will the Oil Market Continue to Be Tight? », *World Economic Outlook: Globalization and External Imbalances*, avril 2005.

Goldthau A. et J. M. Witte (2008), « Global Energy Governance: Neue Trends, neue Akteure, neue Regeln: Die Architektur der Strukturen im Energiesektor muss überholt werden », *Internationale Politik*, avril 2008, p. 46-54.

Goldthau A. (2008a), « Gaskartell unter russischer Führung? », *Jahrbuch Internationale Politik 2005/2006: Weltverträgliche Energiesicherheitspolitik*, Oldenbourg/DGAP, p. 259-265.

Goldthau A. (2008b), « Preventing the Perfect Storm: How to Reform the Institutional Architecture of Global Energy Supply », *FACET Commentary*, n° 010, mai 2008.

GPPi (2008a), « The Changing Rules of the Game », 3rd Transatlantic Energy Security Dialogue, *Conference Report*, Potsdam, 31 janvier-1<sup>er</sup> février 2008, <[www.gppi.net](http://www.gppi.net)>.

GPPi (2008b), « Governing the Emerging Global Market for Gas », 4th Transatlantic Energy Security Dialogue, *Conference Report*, Berlin, 4-5 septembre 2008, <[www.gppi.net](http://www.gppi.net)>.

Haghighi S. (2008), « The Geopolitical Aspects of a European Energy Policy », présentation au colloque international « Changement climatique et sécurité d'approvisionnement », Institut d'études européennes/UCL Louvain, Bruxelles, 15 au 16 décembre 2008.

Hallouche H. (2006), « The Gas Exporting Countries Forum: Is it Really a Gas OPEC in the Making? », *Oxford Institute for Energy Studies*, NG 13, juin 2006.

Houssin D. (2008), « Double Whammy for Energy Financing: Energy Prices and Credit Availability », présentation à l'Ifri Energy Breakfast Roundtable, Bruxelles, 25 novembre 2008.

Jesse J.-H. et C. Van der Linde (2008), *Oil Turbulence in the Next Decade: An Essay on High Oil Prices in a Supply-constrained World*, Clingendael International Energy Programme, juin 2008.

Keohane R. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

Kérébel C. (2008), « La fin du pétrole roi ? », in *RAMSES 2009*, Ifri/Dunod, p. 65-67.

Konoplyanik A. et T. Wälde (2006), « Energy Charter Treaty and its Role in International Energy », *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 24, n° 4, p. 523-558.

Lasserre F. (2007), « What Are the Key Drivers for Oil Prices? », présentation à l'Ifri Energy Breakfast Roundtable, Bruxelles, 20 décembre 2007.

Lesage D., T. Van de Graaf et K. Westphal (2009), « The G8's Role in Global Energy Governance since the 2005 Gleneagles Summit », à paraître dans le journal *Global Governance*, vol. 15, n° 2, avril-juin 2009.

Mandil C. (2008), « Sécurité énergétique et Union européenne : propositions pour la présidence française », *rapport au Premier ministre*, 21 avril 2008.

Matthes F. C. (2008), « Reformbedarf der IEA und die neue energiepolitische Agenda », *Jahrbuch Internationale Politik 2005/2006: Weltverträgliche Energiesicherheitspolitik*, Oldenbourg/DGAP, p. 279-284.

Matthies K. (2008), « Marktmacht OPEC », *Jahrbuch Internationale Politik 2005/2006: Weltverträgliche Energiesicherheitspolitik*, Oldenbourg/DGAP, p. 253-258.

Mitchell J. (2005), « Producer-Consumer Dialogue: What Can Energy Ministers Say to One Another? », rapport du Energy Environment and Development Programme, Chatham House, novembre 2005.

Mommer B. (2000), « The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Games », *Oxford Institute for Energy Studies WPM*, n° 26.

Mommer B. (2002), *Global Oil and the Nation State*, Oxford, Oxford University Press.

Müller F. (2007), « Energy Security », *SWP Research Paper*, Berlin, janvier 2007.

National Petroleum Council (2007), *Facing the Hard Truths about Energy*, Washington DC.

Publish What You Pay (2006), *Un regard sur l'EITI*, Londres/New York, Publish What You Pay/Revenue Watch Institute, octobre 2006, <[www.revenuewatch.org/news/publications/osieitifrenchfinal.pdf](http://www.revenuewatch.org/news/publications/osieitifrenchfinal.pdf)>.

Qinhua X. (2007), « China's Energy Diplomacy and its Implications for Global Energy Security », *Briefing Paper*, n° 13, Friedrich-Ebert-Stiftung, Pékin, août 2007.

Schrumm A. (2006), « The Energy Blindspot: The Absence Global Energy Governance in the United Nations », *Queen's International Observer*, novembre-décembre 2006, p. 14-17.

Scott R. (1995), *History of the IEA: The First 20 Years*, Paris, AIE/OCDE, 1994-1995.

Seth G. (2005), « LNG Shipping, Set to Chart a New Course? », *LNG Review*.

Skinner R. (2005), « Energy Security and Producer-Consumer Dialogue: Avoiding a Maginot Mentality », document de travail pour le colloque du gouvernement canadien sur l'énergie Energizing Supply: Oil and Gas Investment in Uncertain Times, Ottawa, Canada, 28 octobre 2005, <[www.oxfordenergy.org](http://www.oxfordenergy.org)>.

Smouts M.-C., D. Battistela et P. Venesson (2003), *Dictionnaire des relations internationales*, Paris, Dalloz.

Socor V. (2008), « A Russian-led "OPEC for Gas"? Design, Implications, Countermeasures », *Lithuanian Foreign Policy Review*, n° 20, p. 112-119.

Stevens P. (2008), « The Coming Oil Supply Crunch », *Chatham House Report*, Londres, RIIA.

Victor D., S. Joy et N. Victor (2006), « The Global Energy Regime », document de travail non destiné à la publication, janvier 2006, <[www.princeton.edu/~smeunier/Victor%20et%20al%20Energy%20Regime.pdf](http://www.princeton.edu/~smeunier/Victor%20et%20al%20Energy%20Regime.pdf)>.

Victor D., A. Jaffe et M. Hayes (2006), *Natural Gas and Geopolitics: From 1970 to 2040*, Cambridge, Cambridge University Press.

Westphal K. (2006a), « Energy Policy between Multilateral Governance and Geopolitics: Whither Europe? », *Internationale Politik und Gesellschaft*, n° 4, p. 44-62.

Westphal K. (2006b), « Governance of the International Political Economy of Gas –Between Power and Persuasion », contribution au panel « Rule Making in the Global Economy –Between Power and Persuasion », DVPW-Kongress, Münster.

Westphal K. (2008), « Russland und die Energiekartelle », *SWP-Aktuell*, n° 80, novembre 2008.

## Chapitre 3. Investir dans le secteur de l'énergie : une question de gouvernance

JAN HORST KEPPLER, CHRISTIAN SCHÜLKE\*

De tous les secteurs économiques, le secteur de l'énergie est celui où la question des investissements se pose avec le plus d'urgence. À cause de sa structure technologique demandant des coûts fixes importants, il est lourdement capitalistique par nature. Si on ajoute à cela une demande croissante et un accès aux ressources toujours plus difficile, on arrive à des chiffres énormes. L'Agence internationale de l'énergie (AIE) estime ainsi dans le *World Energy Outlook 2008* que les besoins d'investissement dans le secteur de l'énergie d'ici à 2030 s'élèvent à 26 000 milliards de dollars, soit à peu près 1 000 milliards de dollars par an. La moitié de ces investissements sera requise dans le secteur de l'électricité (voir page 131 et suivantes pour le détail de ces estimations).

Les montants restent très importants, même si ces chiffres doivent être relativisés par rapport à la totalité des investissements au niveau mondial dans les vingt ans à venir. Toutes les formes d'énergie sont concernées – pétrole, gaz, charbon, nucléaire, renouvelables. De même, toutes les étapes de la chaîne de valeur sont impliquées – exploration, production,

---

\* Jan Horst Keppler est chercheur associé à l'Ifri pour le programme « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie ». Christian Schülke est assistant de recherche à l'Ifri Bruxelles pour le programme « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie ».

transformation, transport, consommation (efficacité énergétique) ainsi que le démantèlement et le traitement des déchets. L'enjeu est de taille. Si les investissements nécessaires ne sont pas réalisés, la sécurité des approvisionnements, la croissance de l'économie mondiale et l'intégrité environnementale sont en jeu. Préparer le terrain pour la réalisation et la protection des investissements est ainsi le défi le plus important du secteur énergétique dans les années à venir.

La récession économique qui menace actuellement de limiter la croissance mondiale ne change rien à ce constat. Même si, suite à une légère baisse de la demande énergétique mondiale dans les deux ou trois ans à venir, certains investissements seront décalés, cela ne signifie pas qu'ils seront abandonnés. Une installation énergétique dure entre vingt et soixante ans. La structure de l'offre énergétique de l'année 2050, quand la crise économique actuelle avec sa baisse conjoncturelle de la demande sera loin derrière, se définira dans les prochaines années. Même si la demande énergétique mondiale reste stable d'ici à 2050 (ce qui est hautement improbable), la seule substitution d'installations existantes ayant atteint la fin de leur cycle de vie demandera des efforts considérables.

### *Six raisons de l'insuffisance des investissements*

Le secteur de l'énergie vient de vivre ces cinq dernières années, et *a fortiori* dans le deuxième semestre 2008, quelques-uns de ses plus grands bouleversements historiques. Après une montée de 30 à 147 dollars, le prix du baril de pétrole (qui reste le prix leader du marché de l'énergie) a de nouveau chuté en dessous des 40 dollars. La hausse des prix était alors due à une augmentation de la demande, notamment dans les économies asiatiques en surchauffe, et à des attentes que les tendances sous-jacentes se laisseraient prolonger à l'infini. Bien que les investissements aient également augmenté en fonction des prix records de ces dernières années, leur volume restait toutefois insuffisant pour satisfaire le niveau élevé de la demande. L'insuffisance des investissements énergétiques peut être attribuée à six sources :

1. la timidité des grands groupes énergétiques. Ces derniers, se souvenant de la surcapacité à la fin des années 1990, deman-

daient d'être rassurés sur la pérennité de la hausse des prix. Ainsi, ils préféreraient rendre l'argent à leurs actionnaires plutôt que de le risquer dans de nouveaux investissements. Il faut ajouter que l'industrie pétrolière se trouve notamment à la fin d'un cycle industriel et doit faire face à un futur incertain ;

2. le nouveau nationalisme des pays producteurs de ressources énergétiques. Ces dernières années, les pays producteurs préféreraient de plus en plus exploiter leurs ressources sous leur propre responsabilité, souvent dans un souci de préserver leur disponibilité le plus longtemps possible. Dans un contexte plus large, il faut constater que la « fin de l'histoire » et une mondialisation sans heurts, qui étaient évoquées il y a encore quelques années, n'ont pas eu lieu. Ainsi, les politiques énergétiques restent fortement influencées par les intérêts nationaux ;

3. les hésitations des décideurs politiques. L'oscillation permanente entre objectifs environnementaux, sécuritaires et économiques, qui caractérise les politiques intérieures, empêche la création d'un cadre stable pour les investissements dans le secteur de l'énergie. Dans le contexte européen, par exemple, les politiques changeantes concernant les biocarburants ou des annonces ambitieuses mais peu crédibles concernant les progrès en matière d'efficacité énergétique créent de l'incertitude pour les investisseurs. Ces derniers ont alors du mal à développer une vision cohérente de l'évolution de la demande ;

4. le manque d'un cadre stable pour la politique internationale de l'énergie. Il faut constater que toute ambition de concertation internationale, et *a fortiori* de gouvernance, a été abandonnée en faveur d'approches particularistes et bilatérales ces dernières années. Pour sécuriser ses approvisionnements énergétiques, l'Europe, qui est loin d'être la seule coupable, se concentre sur des politiques bilatérales et régionales (Politique européenne de voisinage, Initiative de Bakou, etc.), qui la mènent jusqu'à la frontière occidentale de la Chine. Au-delà de la crédibilité de ce genre de projections géostratégiques, elles empêchent la construction de règles du jeu multilatérales, stables et acceptables pour tous ;

5. les résistances locales contre tout nouveau projet d'investissement dans les pays industrialisés. Le phénomène NIMBY (« not in my backyard ») est devenu l'expression habituelle

pour une situation dans laquelle les décideurs politiques sont incapables d'imposer les arbitrages nécessaires au niveau régional et national pour faire passer des projets d'envergure. Cela peut concerner une ligne de haute tension, une raffinerie, un forage, un terminal méthanier, une centrale nucléaire ou même un site de stockage de CO<sub>2</sub> ;

6. l'accessibilité toujours plus difficile des ressources. Produire un baril de pétrole, un mètre cube de gaz ou un mégawattheure d'électricité coûte aujourd'hui plus cher en termes réels qu'il y a dix ou vingt ans. Des ressources plus difficiles d'accès (mer profonde, région arctique ou schistes bitumineux), la rareté d'une main-d'œuvre qualifiée et une réglementation plus stricte, notamment en matière de sécurité et d'environnement, font qu'à production constante, les investissements nécessaires augmentent.

Ces différents points, notamment les points 2, 3 et 4, soulignent combien la gouvernance nationale et internationale des investissements dans le secteur énergétique est importante. Notre analyse de détail des structures qui gouvernent les investissements dans le secteur énergétique montrera les limites et les insuffisances des différentes approches et le manque de convergence entre elles. Bien sûr, ces limites existent pour de bonnes raisons. En l'absence de coordination, chaque acteur prend les actions des autres acteurs comme une donnée invariable et immuable, ce qui aboutit à des équilibres sous-optimaux qui peuvent perdurer longtemps.

Une autre raison pour expliquer cette situation hautement insatisfaisante est la dispersion des débats énergétiques. Aujourd'hui, le problème de la sécurité des approvisionnements et de l'accès aux ressources énergétiques ne peut plus être envisagé sans faire référence aux discussions sur le régime post-Kyoto concernant la lutte contre le changement climatique. Malgré leur entrelacement intime, les deux thèmes sont pourtant traités séparément dans les négociations internationales, ce qui aboutit à des crispations prévisibles et des blocages inévitables. Nous signalerons dans la conclusion de ce chapitre les évolutions qui s'imposent pour progresser sur le chemin, certes difficile mais incontournable, d'une meilleure gouvernance des investissements dans le secteur de l'énergie. De telles

perspectives doivent répondre à des besoins accrus de transparence, de consultation et de coordination entre pays producteurs et consommateurs. De plus, les débats nécessaires doivent se dérouler dans un esprit multilatéral et sans pressions inutiles, afin que les différents acteurs réussissent à améliorer la gouvernance du secteur de l'énergie.

### *Crise financière et crise énergétique : quels liens ?*

Nous avons déjà constaté que la crise économique actuelle ne change rien au fait que le secteur de l'énergie aura besoin d'un cadre stable pour favoriser les investissements aux niveaux national, européen et mondial. Cependant, crise financière et crise énergétique interagissent à plusieurs stades. Certes, le secteur de l'énergie n'est pas le seul responsable de la crise financière. Cette dernière est née d'une libéralisation mal maîtrisée du secteur financier (notamment en permettant l'utilisation d'effets de levier trop forts), d'une politique monétaire laxiste et de déséquilibres mondiaux (monnaies asiatiques sous-évaluées, déficits commerciaux et budgétaires importants). Mais le secteur énergétique, comme celui des matières premières dans son ensemble, y a joué son rôle.

Dans une causalité finance-énergie, la liquidité surabondante a facilité l'expansion insoutenable de l'économie mondiale, entraînant la demande et les prix de l'énergie dans son sillage. Des phénomènes réels, notamment l'intégration progressive de la Chine et de l'Inde dans l'économie mondiale, ont soutenu et amplifié le mouvement financier. *Ex post*, il est pourtant clair que des taux d'intérêt trop bas ont à la fois permis une expansion trop rapide, la création de bulles spéculatives et l'installation de déséquilibres macroéconomiques. Le surplus commercial chinois et le déficit américain, qui résulte en grande partie du surplus chinois et qui permettait aux consommateurs américains de vivre pendant un certain temps au-dessus de leurs moyens, auraient dû être pris en compte plus tôt. De même, il faut mentionner l'arrivée de nouvelles techniques financières qui s'appuient sur des technologies informatiques puissantes. Celles-ci permettaient de confectionner, partager et diversifier le risque financier. Cette « titrisation » semblait affranchir, à tort comme nous le savons aujourd'hui,

les prêteurs de l'obligation habituelle de contrôler la solvabilité de leurs créiteurs. En bref, une croissance trop rapide, en partie réelle, en partie virtuelle, a fait flamber les prix de l'énergie et induit les énergéticiens à faire des investissements dont une partie n'est plus profitable aux prix d'aujourd'hui.

Les liens entre le manque d'investissements énergétiques et la crise économique actuelle ne s'arrêtent pas là. Quoique la crise soit d'abord financière, les marchés de l'énergie y avaient contribué avec leur propre dynamique. L'accès limité aux ressources et le manque d'investissements ont contribué eux-mêmes à la flambée des prix et ainsi à des surplus pour les pays producteurs entre 1 000 et 2 000 milliards de dollars par an. *A priori*, une économie mondiale d'environ 62 000 milliards de dollars en pleine croissance est bien capable d'engendrer de telles sommes<sup>1</sup>. Il est utile de rappeler que les flux totaux des échanges internationaux ont dépassé les 20 000 milliards de dollars en 2008 et que l'excédent commercial de la seule Chine tourne en 2008 autour des 700 milliards de dollars<sup>2</sup>.

Néanmoins, le transfert d'environ 2 % du PIB mondial n'est pas une mince affaire. Pour évaluer son impact sur l'économie mondiale, il faut connaître les modalités du « recyclage » de telles sommes. La question est de savoir si, toute autre chose égale par ailleurs, il est important pour l'économie mondiale que 1 500 milliards de dollars soient dépensés par des consommateurs dans les pays industrialisés ou par des entreprises énergétiques dans les pays producteurs. En d'autres termes, est-ce que l'argent est aussi productif s'il est investi dans le fonds souverain d'un pays producteur ou s'il est déposé sur un compte d'épargne dans un pays de l'OCDE ?

La réponse à cette question n'est pas simple et elle doit se fonder, au moins dans un premier temps, sur un précédent historique, puisqu'un exemple des années 1980 illustre bien l'importance de la question. À l'époque, les surplus des pays producteurs après le deuxième choc pétrolier furent très imparfaitement recyclés, puisque la liquidité surabondante du sys-

---

1. Estimation du FMI pour 2008. Source : *World Economic Outlook Database*, octobre 2008, <[www.imf.org](http://www.imf.org)>.

2. *Ibid.*

tème financier mondial fut en grande partie absorbée par les pays latino-américains soucieux de financer leur croissance. Le contrôle insuffisant de la qualité des créiteurs résulta dans la crise de la dette latino-américaine une fois que les taux d'intérêt montèrent. Seul l'établissement des « Brady Bonds », qui créèrent un nouveau palier pour le prix de la dette, permit de solder la crise. La situation d'aujourd'hui se prête à certaines analogies : les propriétaires immobiliers américains sont les emprunteurs imprudents et l'*Emergency Economic Stabilization Act* du Trésor américain, à hauteur de 700 milliards de dollars, doit neutraliser la dette « toxique » des banques, afin qu'on trouve de nouveau des prix de marché généralement acceptés.

D'un autre côté, le recyclage des fonds par les pays excédentaires (les pays producteurs de ressources naturelles et les pays exportateurs de biens industriels comme la Chine) s'est beaucoup professionnalisé depuis les années 1980. La création de fonds souverains, qui doivent faire fructifier l'argent, est en effet un phénomène important, puisque les surplus gagnés de l'exportation des ressources naturelles ne sont plus consommés de manière inutile. Le désir de ces fonds d'investir directement dans le capital des banques dans les pays industrialisés, par l'achat de participations plutôt que des placements passifs, est un autre signe important.

Le doute reste néanmoins permis. Par exemple, il est difficile d'imaginer l'essor récent de Dubaï comme un centre financier à échelle mondiale sans la capacité des pays du Golfe d'investir massivement dans un contexte de surplus commerciaux et budgétaires. La durabilité commerciale de ce projet reste à prouver. En bref, il est trop tôt pour formuler un constat définitif sur le rôle du secteur énergétique dans la crise mondiale actuelle. Notons seulement que le recyclage imparfait des revenus a contribué à une vague de liquidités cherchant de manière indiscriminée des créiteurs. Pourtant, cette contribution n'est que partielle, puisque le marché des prêts immobiliers américains à lui seul se chiffrait à l'été 2008 à environ 10 600 milliards de dollars<sup>3</sup>.

---

3. US Federal Reserve, 11 décembre 2008. <[www.federalreserve.gov/releases/z1/Current/z1r-4.pdf](http://www.federalreserve.gov/releases/z1/Current/z1r-4.pdf)>.

*Les vraies menaces pour les investissements :  
le rôle de la gouvernance*

Quel sera finalement l'impact de la crise financière sur les investissements dans le secteur énergétique ? Comme nous l'avons déjà mentionné, les besoins d'énergie à moyen et long terme demanderont des investissements importants même si la demande recule légèrement. De même, et malgré la crise, le volume des investissements ne sera pas limité par des difficultés d'obtenir des financements, puisque le secteur de l'énergie les trouve traditionnellement de manière facile. La taille et le professionnalisme des entreprises ainsi que la stabilité relative de la demande font que même dans une période où les conditions de crédit se durcissent, les grands projets énergétiques trouveront leurs financements pourvu qu'ils soient proposés par des *consortia* sérieux. Après tout, l'énergie étant un bien essentiel, la consommation mondiale d'énergie est plus stable que la croissance économique : dans le court terme, l'élasticité de la demande énergétique vis-à-vis du revenu est nettement inférieure à un.

Le danger d'un volume insuffisant d'investissement dans le secteur de l'énergie vient alors de deux sources différentes. La première est ce que l'expert français en hydrocarbures Denis Babusiaux appelle les « attentes autodestructrices » : quand tout le monde pense que la capacité de production actuelle est suffisante ou excédentaire (et la demande défaillante), tous les acteurs se gardent d'investir. Mais en réalité, c'est à ce moment précis que les investissements seraient les plus rentables puisque la capacité de production se révélera insuffisante dans un avenir proche. Le ralentissement actuel de la demande risque justement de créer une telle situation à moyen terme. Cet effet paradoxal est dû à des cycles d'investissement très longs.

Exploiter un nouveau champ pétrolifère, construire une nouvelle centrale électrique ou un nouveau gazoduc engage un producteur pendant des décennies à des coûts qui peuvent dépasser la dizaine de milliards de dollars. Ceci explique à la fois leur prudence face à des prix nominaux très élevés et le délai entre une décision d'investissement et le moment où l'énergie arrive sur le marché. De plus, la dernière ruée vers l'or noir s'est mal passée : la hausse des prix pendant le deuxième

choc pétrolier avait suscité des investissements tellement importants qu'on se trouvait à la fin des années 1990 confronté à une surcapacité des moyens de production, juste au moment de la crise asiatique. Le résultat – le prix du baril de pétrole à moins de 10 dollars – est connu. « Too Cheap to Meter » (« Trop bon marché pour mesurer ») titrait l'hebdomadaire britannique *The Economist* le 4 mars 1999, sous la photo d'un puits jaillissant. Ce n'était qu'il y a dix ans. Les producteurs s'en souviennent et attendront de nouveau un peu plus... tirillés entre l'espoir du gain et la crainte.

La deuxième menace qui plane sur les investissements dans le secteur de l'énergie est bien évidemment l'absence d'une gouvernance capable de créer un cadre stable et transparent. Cette gouvernance inadéquate signifie un risque accru pour les investisseurs. Nous pouvons distinguer trois domaines où le marché mondial de l'énergie bénéficierait d'une gouvernance améliorée :

1. risques dans les pays exportateurs : les conditions d'accès dans les grands pays exportateurs sont de plus en plus incertaines. Arabie Saoudite, Iran, Irak, Russie, Algérie, Venezuela, Nigeria : il suffit de citer les noms de ces pays pour souligner qu'excédent d'hydrocarbures et instabilité politique sont souvent des synonymes. Les contre-exemples sont bien évidemment le Canada, la Norvège et l'Australie. Assister les pays producteurs dans la gestion de leurs surplus à long terme en adoptant les leçons des bons élèves pourrait être une contribution majeure à la stabilité de l'économie mondiale. Mais il faut également les engager dans la création de conditions stables et prévisibles pour les investissements étrangers. Toutefois, les pays consommateurs ne doivent en aucun cas essayer d'imposer des solutions en leur faveur aux pays producteurs : il est crucial de respecter la souveraineté nationale sur les ressources naturelles. Au contraire, il faut créer des plates-formes et des processus qui permettent l'échange multilatéral sur les règles d'investissement. Dans un deuxième temps, il s'agira de renforcer les mécanismes qui permettent de réconcilier les interprétations divergentes des règles préalablement consenties ;

2. risques dans les pays importateurs : faire un grand projet énergétique dans un pays industrialisé est de plus en plus

difficile. Prenons la ligne d'interconnexion électrique entre la France et l'Espagne à travers les Pyrénées, un feuilleton vieux de trente ans. Entre suspicions mutuelles, instrumentalisation électorale, enjeux commerciaux et résistances locales, un projet dont l'utilité industrielle ne fait guère de doute et dont l'impact environnemental reste limité n'a jamais vu le jour. La dernière décision d'enfouir la ligne à un coût cinq fois supérieur est peut-être la bonne, mais l'enjeu n'est pas là. Le problème, c'est l'incapacité des États de formuler et d'imposer des arbitrages entre intérêts nationaux et intérêts locaux. Évidemment, les deux sont légitimes. Mais en l'absence de priorités claires, d'évaluations honnêtes et de procédures transparentes, il est impossible d'organiser les responsabilités nécessaires et les compensations méritées des uns et des autres. Bref, les pays industrialisés doivent améliorer leurs procédures de décision en ce qui concerne la réalisation de grands investissements nationaux ou internationaux dans le secteur de l'énergie ;

3. risques de transport : fin 2008 et début 2009, le grand public a pris conscience de ces risques, après la vague de navires piratés dans le golfe d'Aden et le conflit gazier entre la Russie et l'Ukraine, notamment. En effet, les experts de l'énergie avertissent depuis longtemps que les infrastructures de transport sont le point le plus faible du système mondial d'approvisionnement énergétique. Déroit d'Ormuz, déroit de Malacca, canal de Suez... mais également les grands oléoducs et gazoducs liant la Russie et l'Asie centrale à la Turquie et l'Europe : la sécurisation des infrastructures de transport demande plus d'efforts et plus de coordination internationale. C'est probablement dans ce domaine que la gouvernance mondiale du secteur de l'énergie fera le plus de progrès dans les années à venir, puisque tous les acteurs du marché ont intérêt à améliorer la situation. En effet, sur les risques de transport il n'y a pas d'intérêts stratégiques profonds qui opposeraient pays producteurs et pays consommateurs. Une initiative internationale pour sécuriser les voies de transport de l'énergie aura donc de belles chances de réussir.

Par la suite de notre contribution, nous analyserons notamment le premier de ces trois grands chantiers de la gouvernance des investissements énergétiques. Après une brève discussion des besoins d'investissement dans les années à venir, on discutera

de manière plus approfondie la question essentielle des investissements directs étrangers (IDE) dans les pays producteurs<sup>4</sup>. De quelle manière les investissements étrangers sont-ils gouvernés au niveau mondial, et quelles sont les particularités des investissements dans le secteur énergétique ? Nous étudierons alors l'état actuel de la gouvernance mondiale des investissements énergétiques et notamment les traités et moyens de résolution de différends qui déterminent le cadre de ces investissements. Il conviendra ensuite de présenter les deux tentatives de créer un cadre multilatéral des investissements internationaux dans les années 1990, puisque les problèmes qu'elles ont rencontrés constituent des leçons valables pour toute initiative future. En conclusion, nous développerons des propositions concrètes pour améliorer la gouvernance mondiale des investissements énergétiques.

### **Les besoins d'investissement dans le secteur de l'énergie**

Il est évident que des investissements très importants sont nécessaires pour garantir un niveau suffisant d'approvisionnements énergétiques dans le futur. Mais comme la conjoncture ne se prête pas à l'activisme, le risque de sous-investissement est d'autant plus important. De plus, la phase de sous-investissement des années 1990, dont la raison principale était le coût très bas de l'énergie, n'a toujours pas été complètement rattrapée. Au-delà de ce constat qualitatif, il n'est pas facile de chiffrer quantitativement les besoins d'investissement dans le secteur de l'énergie, compte tenu de l'incertitude qui pèse sur la conjoncture, les prix et les coûts ainsi que les conditions d'accès aux ressources. Les chiffres les plus cités sont ceux de l'AIE, qui publie chaque année des estimations très complètes des besoins d'investissement dans le secteur de l'énergie. Ces estimations

---

4. Selon l'OCDE, « l'investissement direct étranger (IDE) est une activité par laquelle un investisseur résidant dans un pays obtient un intérêt durable et une influence significative dans la gestion d'une entité résidant dans un autre pays. Cette opération peut consister à créer une entreprise entièrement nouvelle (investissement de création) ou, plus généralement, à modifier le statut de propriété des entreprises existantes (par le biais de fusions et d'acquisitions). Sont également définis comme des investissements directs étrangers d'autres types de transactions financières entre des entreprises apparentées, notamment le réinvestissement des bénéfices de l'entreprise ayant obtenu l'IDE, ou d'autres transferts en capital » (OCDE 2003, p. 193).

varient de manière significative : en 2003, l'AIE a estimé que sur la période 2001-2030 16 000 milliards de dollars seraient nécessaires<sup>5</sup>. Le *World Energy Outlook* de 2006 estimait les besoins d'investissement à 20 000 milliards, celui de 2007 à 22 000 milliards et celui de 2008 prévoit, pour la période 2007-2030, 26 000 milliards (c'est-à-dire environ 1 100 milliards par an, ce qui équivaut à environ 1,8 % du PIB mondial en 2008).

Ce chiffre de 26 000 milliards de dollars représente les besoins d'investissement pour le scénario de référence – dont l'AIE dit elle-même qu'il n'est pas soutenable pour l'environnement, l'économie et la société, notamment parce que ce scénario ferait augmenter la température moyenne mondiale d'au moins 6 °C. Le *World Energy Outlook 2008* propose alors des scénarios alternatifs : le « scénario 550 », qui limiterait la hausse de la température mondiale à 3 °C, et le « scénario 450 », qui la limiterait à 2 °C<sup>6</sup>. Ces scénarios impliqueraient des besoins d'investissement plus élevés : 4 000 milliards de dollars de plus pour le scénario 550 par rapport au scénario de référence (donc 30 000 milliards au total) et 9 000 milliards de plus pour le scénario 450 (donc 35 000 milliards au total). Le volume d'investissement supplémentaire par rapport au scénario de référence équivaut à respectivement 0,24 % et 0,55 % du PIB mondial selon les calculs de l'AIE. Toutefois, une partie des investissements supplémentaires permettrait d'améliorer l'efficacité énergétique et ainsi de faire des économies : ces économies s'élèveraient à plus de 7 000 milliards de dollars dans le scénario 550, et dans le scénario 450 à 5 800 milliards<sup>7</sup>.

Les besoins d'investissement du scénario de référence se répartissent de manière assez inégale entre les différents secteurs de l'énergie : 13 600 milliards de dollars devraient être consacrés au secteur de l'électricité (52 % du total), 6 300 milliards au secteur du pétrole (24 % du total) et 5 500 milliards au secteur du gaz naturel (21 % du total). Les investissements dans les secteurs du charbon et des biocarburants sont beaucoup moins importants (voir graphique 5 pour plus de détails).

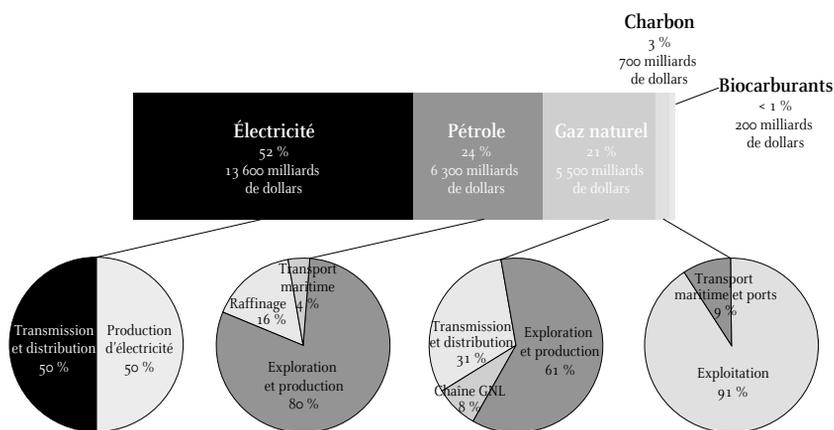
---

5. AIE (2003).

6. Les chiffres 550 et 450 se réfèrent aux parties par million d'équivalents CO<sub>2</sub> (ppm).

7. Les économies sont moindres dans le cas du scénario 550, puisque les prix plus élevés de l'électricité annulent en partie le bénéfice des économies d'énergie accrues.

**Graphique 5 : Besoins d'investissement dans le secteur énergétique pour la période 2007-2030**  
[scénario de référence]



Source : AIE (2008a). NB : Le graphique utilise l'échelle courte (américaine).

Il est important de noter que plus de la moitié des investissements, tous secteurs confondus, sont nécessaires uniquement pour garder le niveau actuel d'approvisionnement. Ceci est dû au fait que bon nombre d'infrastructures doivent être remplacées d'ici 2030. Dans les secteurs pétrolier et gazier, les taux de déclin naturel des champs actuellement en production sont de plus en plus rapides. Il faudra alors investir davantage en amont<sup>8</sup> dans les années à venir, dans les gisements existants et dans les gisements nouveaux. Entre 2000 et 2007, l'investissement annuel en amont (pétrole et gaz) a déjà plus que triplé pour atteindre 390 milliards de dollars. Selon le *World Energy Outlook 2008*, il devrait continuer à croître pour atteindre un peu plus de 600 milliards de dollars à l'horizon 2012. Ce chiffre de 600 milliards de dollars, qui a été calculé avant que l'ampleur réelle de la crise économique ne soit devenue visible, semble néanmoins mis en question par les derniers développements sur le marché énergétique et notamment la baisse des prix.

8. On a l'habitude de diviser les industries pétrolière et gazière en « amont » (exploration, production) et en « aval » (raffinage, transport, distribution).

Sur le moyen terme, c'est-à-dire la période 2007-2030, l'AIE estime les besoins cumulés d'investissement dans l'amont du pétrole et du gaz à 8 400 milliards de dollars, soit 350 milliards par an en moyenne. Ce chiffre est donc légèrement inférieur aux dépenses de la période 2000-2007, poussées par les prix records du pétrole. Mais la différence entre dépenses actuelles et futures est également due au fait que la géographie des investissements va changer à moyen terme : il sera nécessaire d'investir beaucoup plus dans les régions riches en ressources, notamment le Moyen-Orient, où les coûts de production sont les plus bas. Mais selon l'AIE, il n'est pas certain que ces investissements seront assurés. D'une part, on peut se poser la question de savoir si les pays producteurs seront eux-mêmes en mesure d'investir de manière suffisante. D'autre part, il n'est pas certain qu'ils acceptent une présence accrue d'investisseurs étrangers dans le secteur de l'amont, considéré comme hautement stratégique. Vu le besoin apparent d'investissement étranger dans ce domaine, la question représente un défi important en termes de gouvernance de l'énergie. L'industrie pétrolière et gazière ainsi que les gouvernements des pays importateurs devraient alors intensifier le dialogue avec les décideurs politiques des pays producteurs, qui statuent sur le cadre juridique des IDE.

Malgré les restrictions d'investissement, le secteur de l'exploitation minière et pétrolière représente une part importante de l'investissement direct étranger. Selon la Conférence des Nations unies sur le commerce et le développement (CNUCED), les flux d'IDE dans le domaine de l'énergie s'élevaient à 134 milliards de dollars dans la période 2004-2006, ce qui représentait environ 13 % du total des flux d'IDE dans le monde. Toutefois, la plus grande partie de ces investissements (plus de 100 milliards) a été investie dans des pays développés, et non pas dans les pays riches en ressources naturelles à bas coût de production. La part de l'exploitation minière et pétrolière dans le total des stocks d'IDE est cependant moins importante que la part des flux : la CNUCED estime que les stocks d'IDE du secteur s'élevaient à 954 milliards de dollars en 2006. Sur un total de 12 400 milliards de dollars de stock d'IDE dans le monde, ce chiffre représentait 7,7 %<sup>9</sup>. Notons encore que le total mondial

---

9. CNUCED [2008b, p. 207 et 209].

des stocks d'IDE a fortement augmenté depuis 1990 : les stocks d'IDE (tous les secteurs de l'industrie confondus) s'élevaient à 1 900 milliards de dollars en 1990, à 5 800 milliards en 2000 et en 2007 à 15 200 milliards<sup>10</sup>. Ainsi, on peut s'étonner que cette forte augmentation de l'IDE ait eu lieu malgré les insuffisances de la gouvernance mondiale des investissements : nous verrons par la suite qu'aucun cadre de gouvernance n'existe pour les IDE au niveau mondial. La réalité semble donc montrer que le faible niveau de gouvernance au niveau mondial n'empêche pas les IDE, mais réduit plutôt le nombre des pays dans lesquels des investissements étrangers sont réalisés.

### **Le cadre actuel de régulation des investissements dans le secteur de l'énergie**

Dans la situation actuelle, il faut constater qu'aucun cadre légal harmonisé n'existe pour les IDE au niveau mondial. La situation des IDE est nettement différente de celle des échanges commerciaux. Pour ces derniers, les règles de l'OMC constituent en effet un cadre juridique global largement respecté<sup>11</sup>. Cette différence dans le degré d'encadrement s'explique avant tout par le fait que les IDE touchent de manière plus directe à la souveraineté nationale que ne le font les réductions des droits de douane<sup>12</sup>. Toutefois, il y a eu plusieurs tentatives de créer une gouvernance multilatérale des IDE dans le passé. Mais les négociations à ce sujet, de la conférence de La Havane de 1948 aux négociations de l'Accord multilatéral sur les investissements (AMI), n'ont eu que des succès très limités. Enfin, la tentative d'harmoniser le cadre des investissements dans le secteur de l'énergie par la Charte de l'énergie reste d'un impact limité, puisque les plus importants pays exportateurs ne l'ont pas signée, ou, dans le cas de la Russie et de la Norvège, ne l'ont pas ratifiée. Il faut alors constater que le système actuel des IDE est marqué par un patchwork de règles internationales, qui se fonde avant tout sur des traités bilatéraux et régionaux<sup>13</sup>. Ainsi,

10. Chiffres selon la CNUCED, <[www.unctad.org](http://www.unctad.org)>.

11. Pour l'application des règles de l'OMC dans le secteur de l'énergie, voir la contribution d'Olivier Louis dans cet ouvrage.

12. Kurtz [2003, p. 49].

13. Kurtz [2003, p. 10].

les investissements étrangers manquent aujourd'hui d'une structure de gouvernance qui les encadrerait.

Dans le secteur de l'énergie, l'absence d'une structure de gouvernance au niveau mondial empêche en effet la réalisation d'une partie des investissements nécessaires. Ceci concerne notamment les investissements étrangers, puisque les possibilités d'investissement étranger dans l'amont des pays riches en ressources sont très limitées. L'accès aux ressources est de plus en plus difficile pour les investisseurs étrangers. Dans certains pays comme l'Arabie Saoudite, le Koweït et le Mexique, des lois interdisent même tout investissement étranger dans l'amont. Au niveau mondial, 77 % des réserves de pétrole sont en effet contrôlées par des entreprises nationales dans lesquelles aucune participation étrangère n'est permise<sup>14</sup>. Beaucoup de gouvernements nationaux préfèrent, dans la mesure du possible, des investisseurs nationaux dans l'amont du pétrole et du gaz. S'ils décident néanmoins, faute de capital et de capacités techniques dans le pays, d'ouvrir ce marché aux investisseurs étrangers, ce ne sont pas forcément les capacités techniques et financières des investisseurs qui décident. Au contraire, la nationalité de l'investisseur et les relations politiques avec le pays en question jouent souvent un rôle important. L'exemple du Venezuela, qui a annoncé de préférer, à l'avenir, les investisseurs chinois et russes aux investisseurs nord-américains ou européens souligne ce fait<sup>15</sup>.

De même, des problèmes peuvent se poser une fois l'investissement réalisé. Plusieurs exemples récents dans le domaine de l'énergie montrent que les obligations de traitement national ou de traitement de la nation la plus favorisée ne sont pas toujours interprétées de manière consistante. Notamment après la hausse du prix du pétrole et le gain de pouvoir des pays producteurs, certains d'entre eux ont entamé une discrimination entre les investisseurs étrangers et les investisseurs nationaux. Dans plusieurs cas, les investisseurs étrangers ont été contraints

---

14. Chiffre de 2005. Selon Baker Institute [2007, p. 1].

15. P. Lesova, « Exxon Pursues Arbitration against Venezuela over Seizure of Oil Assets », *Market Watch*, 13 septembre 2007. Malgré ce type de déclarations, en effet peu à même de faciliter les investissements étrangers, il convient de distinguer la rhétorique des réalités du terrain, souvent fort complexes.

à accepter un plus grand contrôle des pouvoirs politiques sur leurs activités. Ainsi, on peut constater une tendance générale vers une plus grande fermeture du marché de l'exploration-production de pétrole et de gaz aux investisseurs étrangers ces dernières années. Il en découle que le pourcentage des réserves globales de pétrole ouvert à tous les investisseurs s'est réduit au cours des dernières décennies<sup>16</sup>. Néanmoins, ces évolutions limitent non seulement les possibilités de financement des pays producteurs (même si ce facteur a perdu de son importance ces dernières années), mais également leurs capacités techniques : sans coopération avec les grandes entreprises internationales, certaines compagnies nationales manquent de savoir-faire technologique, commercial et logistique pour explorer des champs difficiles d'accès. Ceci provoque alors des délais d'investissement supplémentaires<sup>17</sup>. Ces constats et les développements récents soulignent davantage le fait que le régime des investissements étrangers dans le secteur de l'énergie a besoin d'une gouvernance multilatérale.

La discrimination contre les investisseurs étrangers peut prendre des formes assez variées. Concrètement, l'investisseur peut se voir confronté à des régimes de taxation différents et moins favorables ou à un traitement administratif discriminatoire. Plusieurs gouvernements imposent, par exemple, des normes plus élevées en matière de protection de l'environnement aux investisseurs étrangers qu'aux entreprises nationales. De même, il arrive que les entreprises étrangères fassent l'objet de contrôles plus fréquents et plus durs (comme c'était le cas de Sakhaline-II avant l'entrée de Gazprom dans ce projet, voir encadré 2). Enfin, certains investisseurs étrangers souffrent de restrictions de visa pour leur personnel étranger. Ces mesures peuvent être considérées, pour certaines d'entre elles, comme des expropriations rampantes, puisque certains gouvernements ont l'objectif de regagner le contrôle national sur les ressources pétrolières et gazières. Dans la plupart des cas, ces mesures sont en contradiction avec les obligations prises dans les traités d'investissement originaux. Néanmoins, le manque de clarté de certains principes évoqués dans les traités d'investissement

16. Banque mondiale [2008, p. 2].

17. Geden et Fischer [2008, p. 83].

## Encadré 2 : Shell, Mitsui et Mitsubishi face à l'entrée de force de Gazprom dans Sakhaline-II

En 1994, le gouvernement russe a signé avec Sakhalin Energy, un consortium formé par Shell (55 %) et les groupes japonais Mitsui (25 %) et Mitsubishi (20 %), un accord pour exploiter les réserves pétrolières et gazières de l'Extrême-Orient russe, un projet connu sous le nom de Sakhaline-II. Par la suite, les trois entreprises ont investi environ 12 milliards de dollars dans le projet. La production de pétrole a commencé en 1999, pendant que le début de la production de gaz a été repoussé à plusieurs reprises.

L'accord prévoyait un partage de la production (*Production Sharing Agreement*, PSA), seul moyen pour attirer les investisseurs étrangers à cette époque. Néanmoins, un PSA présente, pour l'État signataire, l'inconvénient qu'il ne participe pas aux gains du projet avant que les investisseurs étrangers n'aient récupéré leur investissement. Au début des années 2000, le gouvernement russe a ainsi affirmé l'objectif de vouloir renégocier les termes de l'accord de Sakhaline-II afin de le rendre plus favorable pour la Russie.

Cette affirmation était accompagnée par des plaintes concernant l'impact environnemental du projet. Bien qu'une supervision plus diligente des impacts environnementaux ait été demandée auparavant par de nombreuses ONG et la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD), la plupart des observateurs jugeaient que l'activisme soudain des autorités russes en faveur de l'environnement était en lien direct avec le projet de renégociation, dont l'objectif était de faire entrer Gazprom dans le consortium. De fait, le ministère russe des Ressources naturelles a retiré à Sakhalin Energy l'autorisation de développer la seconde étape du projet.

Au lieu de chercher une procédure d'arbitrage, qui aurait pu se fonder sur la violation du principe de non-discrimination à l'encontre d'investisseurs étrangers, Shell, Mitsui et Mitsubishi ont accepté de renégocier l'accord de partage de production avec les pouvoirs russes. Après deux ans de négociation, le consortium a accepté, malgré sa réticence initiale, l'entrée de Gazprom dans le projet : Gazprom a payé 7,45 milliards de dollars pour 50 % des parts plus une voix. Cette solution *ad hoc* souligne l'incertitude qui pèse sur les investissements, à défaut d'accords clairs sur la gouvernance adéquate des investissements<sup>18</sup>.

18. Bradshaw [2006] et d'autres publications de Michael Bradshaw sur Sakhaline : <[www.geog.le.ac.uk/staff/mjb41/articles/sakhalinarticles.html](http://www.geog.le.ac.uk/staff/mjb41/articles/sakhalinarticles.html)> ; Élisabeth Studer, « Russie : retrait de licence de Shell sur Sakhaline, bientôt Total ? », 18 septembre 2006, <[www.leblogfinance.com/2006/09/russie\\_retrait\\_.html](http://www.leblogfinance.com/2006/09/russie_retrait_.html)> ; Élisabeth Studer, « Gazprom désormais actionnaire de Sakhaline-2 », 21 décembre 2006, <[www.leblogfinance.com/2006/12/gazprom\\_dsormai.html](http://www.leblogfinance.com/2006/12/gazprom_dsormai.html)>.

(comme c'est le cas, par exemple, du « traitement juste et équitable ») et les difficultés procédurales pour prouver l'existence d'un traitement discriminatoire augmentent encore l'incertitude pour l'investisseur étranger. Cette incertitude de la situation institutionnelle et légale, plutôt qu'un traitement spécifique particulier, est très souvent ressentie comme un frein aux investissements. C'est ici que se situe l'enjeu majeur de la gouvernance multilatérale : créer la transparence et la visibilité à moyen terme dont les projets énergétiques d'une durée de vie de vingt à soixante ans ont besoin.

### ***Les traités régionaux et bilatéraux d'investissement***

En l'absence d'un accord au niveau mondial, le nombre des traités bilatéraux d'investissement (TBI) a fortement augmenté depuis une vingtaine d'années. Il en existait 385 en 1989, et 2 608 à la fin 2007. Ainsi, 179 États font aujourd'hui partie d'au moins un traité bilatéral d'investissement<sup>19</sup>. De même, des accords régionaux de libre-échange contiennent parfois des clauses concernant l'investissement, comme c'est notamment le cas de l'Union européenne (UE), de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) et de l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN). Néanmoins, 60 % seulement des stocks d'IDE liés à des investissements des pays de l'OCDE dans des pays non membres sont couverts par des accords internationaux d'investissement<sup>20</sup>.

Les traités bilatéraux et régionaux d'investissement définissent les conditions d'investissement pour les individus et entreprises des États parties au traité, en fixant des normes pour la promotion et la protection légale des investissements étrangers. De même, ils prévoient typiquement des clauses de traitement national ou de traitement de la nation la plus favorisée, c'est-à-dire que l'État hôte garantit qu'il appliquera, à l'égard de l'investisseur étranger, des conditions non moins favorables que celles concernant les investisseurs nationaux ou de pays tiers. Dans la plupart des cas, les parties garantissent aux investisseurs également un traitement « juste et équitable » et des

19. Chiffres selon la CNUCED, <[www.unctad.org](http://www.unctad.org)>.

20. Brunner et Folly [2007, p. 9].

dédommagements en cas de guerre. Les TBI prévoient également une interdiction de l'expropriation (directe ou indirecte), sauf lorsque l'action est prise à des fins publiques, sur une base non discriminatoire, en conformité avec la loi et sur paiement d'une indemnisation. Par ailleurs, ces clauses ont leur origine dans l'époque de la décolonisation, quand de nombreuses expropriations directes ont eu lieu dans les anciennes colonies devenues indépendantes. Aujourd'hui, la problématique de l'expropriation se présente surtout de manière indirecte dans le secteur de l'énergie : il s'agit de tentatives de renégociation de contrats et de réductions de la participation étrangère.

Les TBI prévoient enfin des mécanismes de règlement des différends ; ils offrent dans la plupart des cas des alternatives à la juridiction nationale, afin de dépolitiser le différend. En effet, les investisseurs préfèrent souvent le recours à des instances internationales, puisqu'ils perçoivent les juridictions nationales comme manquant d'objectivité, voire, dans les pays en développement, pas assez compétentes et efficaces. Le TBI permet alors à l'investisseur d'avoir directement recours à une institution internationale de résolution de différends (l'investisseur n'a donc pas besoin de demander la protection diplomatique de son État d'origine). Ces règles concernant le règlement des différends sont de première importance pour les décisions d'investissement puisque, une fois l'investissement réalisé, un retrait des actifs est difficilement réalisable : par ses actifs, l'investisseur est lié au pays d'accueil pour une longue durée. Ceci vaut notamment pour les investissements dans les secteurs gazier et pétrolier, qui sont par leur nature des projets très lourds en capital et de long terme. L'État d'accueil a également intérêt d'éviter le retrait d'un investisseur, puisqu'une telle décision découragerait fortement tous les autres investisseurs à l'avenir.

### ***Les différents moyens de résolution des différends***

Il existe une multitude de moyens et procédures de résolution des différends liés à l'investissement. De ces moyens, la médiation est la forme la plus discrète et souple : les deux parties chargent un médiateur de les aider à trouver elles-mêmes la solution la plus satisfaisante à leur différend. La conciliation diffère de la médiation, puisqu'un conciliateur fait également

une proposition concrète de règlement du différend, sans pour autant rendre une sanction (arbitrale) contraignante. Enfin, l'arbitrage consiste à faire appel à un tiers en dehors du système judiciaire. Ce tiers est chargé par les parties d'instruire l'affaire, de les écouter et de prendre une décision contraignante. Par rapport aux systèmes judiciaires classiques, l'arbitrage présente l'avantage de la rapidité et de l'efficacité, parce que les possibilités d'appel sont très limitées une fois la décision d'arbitrage tombée. De plus, l'arbitrage permet, si les parties le souhaitent, de maintenir la confidentialité du différend. Cela facilite la continuation de la coopération après le règlement du différend, ce qui semble de première importance dans le secteur de l'énergie.

Il existe aujourd'hui plusieurs institutions internationales de règlement des différends. Le Centre international de règlement des différends relatifs à l'investissement (CIRDI), qui fait partie du groupe Banque mondiale, est sans doute le plus important parmi eux ; il est aussi le seul à traiter uniquement des différends liés à l'investissement<sup>21</sup>. En novembre 2007, 143 États avaient ratifié la convention de Washington de 1965 relative à la création du CIRDI<sup>22</sup>. Mais des États ou investisseurs ressortissants d'États qui ne font pas partie de la convention peuvent néanmoins utiliser le CIRDI, par le moyen du « mécanisme supplémentaire ». Un très grand nombre de TBI donne la possibilité à l'investisseur d'avoir recours au CIRDI, mais beaucoup de TBI prévoient également le recours à d'autres institutions d'arbitrage comme la Cour permanente d'arbitrage de La Haye, l'Institut d'arbitrage de la chambre de commerce de Stockholm, la Cour d'arbitrage international de Londres ou la Cour d'arbitrage de la Chambre de commerce internationale à Paris<sup>23</sup>. De plus, un arbitrage *ad hoc* peut également être envisagé, ce qui permet un règlement encore plus souple. Pour encadrer cette forme d'arbitrage, la Commission des Nations unies

21. Sur le CIRDI, voir Alcabas (2003) et <[icsid.worldbank.org](http://icsid.worldbank.org)>.

22. Un nombre important de grands pays exportateurs de pétrole et de gaz n'a pas ratifié la convention de Washington. C'est par exemple le cas de la Russie, de l'Iran, de l'Irak, du Mexique et de la Libye. L'Arabie Saoudite, le plus grand producteur mondial de pétrole, a ratifié la convention de Washington, mais elle a émis une réserve qui exclut la soumission au CIRDI de tous les différends ayant trait au pétrole.

23. Pour plus d'informations sur ces cours : <[www.pca-cpa.org](http://www.pca-cpa.org)>, <[www.sccinstitute.com/uk/Home](http://www.sccinstitute.com/uk/Home)>, <[www.lcia-arbitration.com](http://www.lcia-arbitration.com)>, <[www.iccwbo.org](http://www.iccwbo.org)>.

pour le droit du commerce international (CNUDCI) a élaboré en 1976 un règlement d'arbitrage<sup>24</sup>.

Il est difficile d'établir le nombre des cas d'arbitrage, de conciliation et de médiation, puisque la plupart des différends et des règlements ne sont pas, ou uniquement en partie, communiqués au public. En effet, seuls les cas portés devant le CIRDI sont obligatoirement publiés dès l'enregistrement de l'affaire. Ainsi, nous ne connaissons pas le nombre réel des affaires portées devant toutes les cours d'arbitrage. Nous avons encore moins connaissance du nombre de différends réglés à l'amiable et selon des procédures plus souples comme la médiation et la conciliation. Selon la CNUCED, au moins 35 procédures d'arbitrage ont été entamées au cours de l'année 2007 suite à un différend lié à un investissement (tous secteurs de l'économie confondus), dont 27 au CIRDI (voir graphique 6 pour l'évolution historique des arbitrages). Le nombre cumulé d'arbitrages liés à l'investissement étranger connus du public (de nouveau pour tous secteurs de l'économie confondus) était de 290 à la fin 2007. Ils sont répartis de la manière suivante entre les différentes institutions d'arbitrage : CIRDI (ou mécanisme supplémentaire du CIRDI) 182, arbitrage selon les règles de la CNUDCI 80, chambre de commerce de Stockholm 14, Chambre de commerce internationale 5, arbitrage *ad hoc* 5, autres 4. Vu nos remarques précédentes, le nombre réel d'arbitrages est sans doute plus élevé<sup>25</sup>.

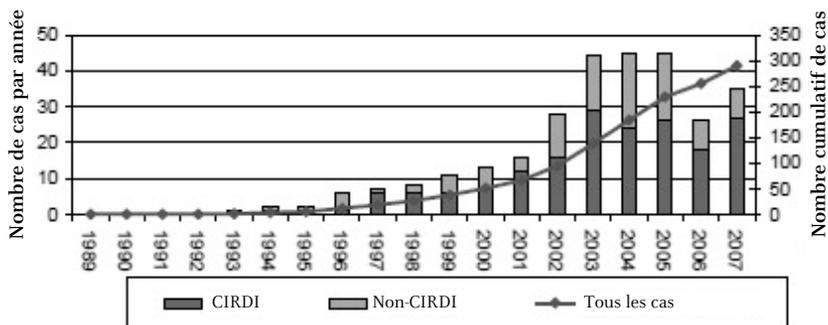
Pour 24 % des arbitrages concernant l'investissement international, il s'agit des différends liés à l'exploitation minière, de pétrole et de gaz<sup>26</sup>. De manière plus précise, 23 cas enregistrés auprès du CIRDI entre 1972 et 2004 concernaient le secteur pétrolier et gazier. Vu l'important volume des IDE dans ce secteur, ce nombre de cas est étonnamment bas. Ceci montre, une fois de plus, la nature spécifique du secteur de l'énergie par rapport aux autres secteurs de l'économie. De plus, dans seulement deux des cas enregistrés auprès du CIRDI des sanctions arbitrales ont été prononcées. Toutes les autres affaires ont été réglées à l'amiable au cours des délibérations et retirées à la

24. <[www.uncitral.org/pdf/french/texts/arbitration/arb-rules/arb-rules-f.pdf](http://www.uncitral.org/pdf/french/texts/arbitration/arb-rules/arb-rules-f.pdf)>.

25. CNUCED (2008a, p. 1-2).

26. CNUCED (2008a, p. 2).

**Graphique 6 : Arbitrages connus liés à des traités d'investissement**  
(cumulatif et cas récemment déposés, 1987-2007)



Source : CNUCED (2008a, p. 1).

demande des parties. La procédure du CIRDI facilite donc les solutions négociées entre les parties au cours des délibérations, ce qui constitue une force de ce système.

De même, on peut conclure des expériences du passé que des résolutions de conflit autres que l'arbitrage, comme des négociations plus informelles, de médiation ou de conciliation, semblent s'imposer comme des moyens plus adaptés aux besoins du secteur énergétique. Comme les investissements dans ce secteur sont souvent de très grande taille et de longue durée, l'investisseur a intérêt à continuer la coopération même en cas de litige. Mais la continuation de la coopération est parfois difficilement concevable après une procédure d'arbitrage, parce que celle-ci est d'habitude coûteuse et s'étale sur plusieurs années. Beaucoup d'investisseurs préfèrent donc ne pas avoir recours à une telle procédure, ou au moins ne pas la poursuivre jusqu'à sa fin – puisqu'elle peut avoir des conséquences négatives sur la coopération avec le pays d'accueil (voir encadré 3 pour les différences de réaction des investisseurs étrangers face à un différend avec le gouvernement). De surcroît, l'expérience montre qu'il n'est pas certain pour un investisseur de pouvoir faire valoir les droits qui lui sont accordés par une sanction arbitrale, c'est-à-dire de récupérer réellement les paiements auxquels il a droit. Pour cela, il faut toujours passer par des tribunaux nationaux, parce que les institutions d'arbitrage n'ont pas de moyens d'exécution. Toutefois, il ne faut pas oublier que les

procédures d'arbitrage ont une importante fonction de dissuasion : seule leur existence et la possibilité de transférer une affaire à l'arbitrage peuvent empêcher des comportements irresponsables de la part des gouvernements. Ainsi, le système de l'arbitrage constitue une couche importante de la gouvernance mondiale du secteur énergétique<sup>27</sup>.

### **Encadré 3 : La nationalisation des projets de la ceinture de l'Orénoque au Venezuela et les réactions des investisseurs étrangers**

Depuis mai 2007, le président vénézuélien Hugo Chávez cherche à renégocier les « associations stratégiques » avec les six entreprises internationales présentes dans la ceinture de l'Orénoque, une des plus grandes réserves de pétrole extralourd dans le monde. Ainsi, le Congrès du Venezuela a passé une loi qui stipule que la compagnie nationale du Venezuela, PDVSA, doit prendre le contrôle des installations de l'Orénoque. Le Venezuela a ainsi imposé aux investisseurs étrangers la vente d'une partie de leurs actifs, afin que PDVSA obtienne au moins 60 % des actions de chaque projet. Les négociations sur les nouvelles conditions de coopération et les prix de vente se sont révélées difficiles, mais quatre des six entreprises présentes dans la ceinture de l'Orénoque (Chevron, BP, Total, Statoil) ont finalement accepté de continuer la coopération en tant qu'actionnaires minoritaires. Total et Statoil ont alors vendu une partie de leurs actions.

En revanche, ExxonMobil et ConocoPhillips n'ont pas accepté les propositions vénézuéliennes et aucun accord sur le montant d'indemnisation n'a été trouvé à l'amiable. Les deux entreprises américaines se sont donc retirées de leurs projets respectifs et elles ont passé l'affaire au CIRDI, en déposant des demandes d'arbitrage en octobre et décembre 2007. Les tribunaux d'arbitrage chargés de l'affaire se sont constitués en 2008 et ils devront décider de la hauteur du remboursement. Vu les expériences historiques de l'arbitrage, on peut s'attendre à trois ou quatre ans de délibérations. Néanmoins, les deux entreprises ont à plusieurs reprises souligné leur volonté de continuer les négociations avec les pouvoirs vénézuéliens, pour permettre, si les conditions changent, la reprise de la coopération dans l'avenir. En effet, il n'est pas rare que de telles solutions soient trouvées au cours des délibérations, ce qui évite une sanction arbitrale<sup>28</sup>.

27. Onwuamaegbu [2004, p. 12-14], Alcabas [2003].

28. EIA Country Analysis Briefs Venezuela [octobre 2007] ; P. Lesova, « Exxon Pursues Arbitration against Venezuela over Seizure of Oil Assets », *Market Watch*, 13 septembre 2007 ; Steve Gelsi, « ExxonMobil's Hard Line on Expropriation », *Market Watch*, 14 février 2008 ; Brian Ellsworth, « Exxon-Venezuela Dispute to Intensify after Ruling », Reuters, 19 mars 2008.

## Les tentatives récentes de « multilatéralisation » du cadre légal des investissements étrangers

Il est indéniable que le manque actuel d'un cadre légal pour les investissements étrangers comporte de nombreux inconvénients. En l'absence d'une gouvernance des investissements étrangers au niveau mondial, la fragmentation de la régulation crée notamment des coûts de transaction supplémentaires pour les entreprises investissant à l'étranger. Ainsi, le système actuel favorise les grandes entreprises multinationales, parce qu'elles sont les seules capables de payer ces coûts supplémentaires qui sont liés, par exemple, aux besoins de conseil juridique. Cette situation crée d'importantes distorsions de marché et elle contribue à la concentration du pouvoir dans les mains des multinationales<sup>29</sup>. Ces problèmes sont connus de longue date et un certain nombre de gouvernements nationaux et d'organisations internationales ont essayé à plusieurs reprises de définir un cadre multilatéral pour les IDE dans le passé. Parmi les initiatives récentes, celles entreprises au sein de l'OMC, suite à la demande de plusieurs pays développés, n'ont eu qu'un succès très limité. L'Accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce<sup>30</sup> figure dans le GATT de 1994<sup>31</sup>, mais sa portée reste étroite. La question des investissements a de nouveau été introduite sur l'agenda des négociations de l'OMC lors de la conférence de Singapour en 1996, mais les pays en développement restaient hostiles à l'ouverture de négociations sur un accord sur les investissements. Le sujet a enfin été supprimé du programme de Doha à la conférence de Cancún de juillet 2004. Vu l'évolution du cycle de Doha, une reprise de la question au sein de l'OMC semble peu réaliste actuellement.

La question des investissements étrangers a également fait l'objet de plusieurs réunions du G8. Notamment le sommet de Heiligendamm de 2007 a insisté, certes de manière déclaratoire, sur l'importance de la liberté d'investissement. À cette occasion, les pays du G8 ont renouvelé leur engagement à minimiser les

29. Brunner et Folly (2007, p. 1-2).

30. *Trade-Related Investment Measures* (TRIMs) en anglais.

31. Acte final de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (General Agreement on Tariffs and Trade [GATT] en anglais).

restrictions nationales concernant l'investissement étranger et ont appelé les pays émergents à libéraliser leurs régimes d'investissement<sup>32</sup>. Pour la réunion du G8 à Hokkaido en juillet 2008, l'AIE a évalué le plan d'action de Saint-Petersbourg sur la sécurité mondiale de l'énergie. Dans ce document, l'AIE identifie les restrictions de l'investissement étranger comme un problème majeur. Elle demande aux pays du G8 d'éviter de telles restrictions, ou de les rendre au moins plus transparentes<sup>33</sup>.

Deux autres tentatives de « multilatéralisation » du régime des investissements ont mené plus loin et méritent donc d'être analysées en profondeur : l'Accord multilatéral sur les investissements et la Charte de l'énergie.

### ***L'Accord multilatéral sur les investissements dans le cadre de l'OCDE***

L'Accord multilatéral sur les investissements (AMI) représente la plus large initiative de créer des règles multilatérales d'investissement entreprise à ce jour. Cet accord a été négocié au sein de l'OCDE entre 1995 et 1998, mais les négociations n'ont pas abouti à la signature d'un document final, puisqu'en 1998 l'arrêt des négociations a été proclamé<sup>34</sup>. L'échec des négociations sur l'AMI était dû à plusieurs raisons, à commencer par la conception même de l'accord, puisqu'il était perçu comme trop favorable à la protection des investissements et des investisseurs, et pas assez contraignant en termes de conditions pour les investisseurs. L'accord aurait fortement limité le pouvoir de contrôle des gouvernements, ce qui le rendait difficilement acceptable pour de nombreux États qui étaient pourtant favorables à l'idée au début. Des changements de gouvernement dans certains pays ont sans doute joué un rôle dans ce contexte. Le retrait de la France en octobre 1998, suite au rapport Lalumière-Landau<sup>35</sup>, a marqué la fin de l'initiative.

De même, de nombreuses organisations non gouvernementales (ONG) ont critiqué l'AMI comme une « dérive du néo-

32. G8 [2007, p. 4-8].

33. AIE [2008b].

34. La dernière version de l'accord, le projet de texte consolidé du 24 avril 1998, se trouve sur <[www.oecd.org/daf/mai/pdf/ng/ng987r1f.pdf](http://www.oecd.org/daf/mai/pdf/ng/ng987r1f.pdf)>.

35. Lalumière et Landau [1998].

libéralisme » et un renforcement du pouvoir des grandes entreprises multinationales, notamment aux dépens de régulations nationales pour la protection de l'environnement. La forme des négociations était également critiquée, puisque le public était très largement exclu et peu informé des délibérations. En effet, l'AMI n'était pas considéré comme un sujet politique au départ et les négociations se déroulaient majoritairement entre fonctionnaires et experts. Les responsables politiques étaient alors peu impliqués dans les négociations, et le manque de volonté politique de faire avancer le sujet, notamment après les réactions hostiles du public, fut une raison décisive de l'échec des négociations<sup>36</sup>. L'AMI et son échec représentent de précieuses leçons pour toute négociation future sur la gouvernance des investissements, concernant le contenu de l'accord ainsi que la forme des négociations.

La motivation initiale des pays de l'OCDE pour élaborer des règles plus cohérentes et transparentes de l'investissement étranger était liée à l'échec d'intégrer des règles détaillées sur l'investissement dans le cycle d'Uruguay. Les pays membres de l'OCDE ont alors décidé d'élaborer un cadre légal en leur sein, puisqu'ils espéraient trouver plus facilement un accord en limitant le nombre des pays participants. Néanmoins, l'idée était que l'accord élaboré au sein de l'OCDE devrait ensuite servir de modèle pour le reste du monde ; tous les pays tiers intéressés étaient invités à le rejoindre ultérieurement. Une partie du public et les pays en développement ont toutefois perçu l'initiative de ceux de l'OCDE comme une tentative des pays développés d'imposer des règles en leur faveur aux pays pauvres. Cette perception était, au moins en partie, liée à l'absence de dialogue entre les différents acteurs intéressés : comme les différents acteurs politiques et économiques ainsi que la société civile – qui sont *a priori* des partenaires potentiels pour un accord sur les investissements puisqu'ils ont tous intérêt à développer une meilleure gouvernance des investissements – n'ont pas su communiquer, l'AMI n'était pas réalisable politiquement<sup>37</sup>.

36. Muchlinski [2000], Tieleman [2000, p. 5-6].

37. Tieleman [2000, p. 18].

Suivant l'idée de base que les investissements étrangers sont des facteurs importants de croissance, les négociations sur l'AMI avaient pour but de définir des standards élevés pour la libéralisation des investissements, la protection des investisseurs et le règlement des différends. Le principe était de partir d'une définition très large de l'investissement (incluant les investissements de portefeuille) et de suivre une approche « par le haut » (*top-down*), c'est-à-dire que l'accord s'applique à tous les secteurs de l'économie sauf à ceux qui sont explicitement exclus par chaque État et mentionnés comme tels dans l'annexe de l'accord. Ces exceptions doivent néanmoins être justifiées par des « intérêts essentiels de sécurité ». De même, l'AMI applique les principes fondamentaux du traitement national, du régime de la nation la plus favorisée et de la transparence aux investissements étrangers, et cela à toutes les phases de l'investissement (incluant alors la phase de pré-investissement, c'est-à-dire l'accès au marché).

Après trois ans de négociations, l'AMI tombait victime de ses propres ambitions démesurées : il est apparu que les délégations nationales n'étaient pas en mesure de trouver des compromis concernant un nombre important de questions. La question la plus contentieuse concernait les standards environnementaux et sociaux, mais ce sujet était loin de constituer le seul désaccord. Parmi les sujets controversés se trouvaient également la définition même de l'investissement et ainsi la portée de l'accord, les exceptions au traitement national et au traitement de la nation la plus favorisée (notamment en ce qui concerne la phase de pré-investissement et une exclusion générale du secteur de la culture), les incitations à l'investissement, la taxation des investissements étrangers, la propriété intellectuelle, les obligations de résultat, le règlement des différends (notamment la possibilité pour les investisseurs d'intenter une procédure d'arbitrage directement contre un État d'accueil, et cela sans obligation de rendre publique l'affaire<sup>38</sup>).

Comme l'AMI n'a pas été signé, il est difficile de dire si ses règles auraient pleinement été appliquées au secteur de l'énergie. L'AMI dans sa dernière version ne prévoyait pas de règles

---

38. Brunner et Folly [2007, p. 3, 26], CNUCED [1999, p. 1].

spécifiques pour l'énergie, mais il semble fort probable que certains pays de l'OCDE voulaient exclure l'énergie du champ d'application de l'AMI. Ainsi, deux délégations nationales avaient proposé de réaffirmer la souveraineté nationale sur les ressources naturelles dans le préambule de l'AMI<sup>39</sup>. De même, il se pose la question de savoir dans quelle mesure l'AMI aurait pu servir comme modèle d'une gouvernance multilatérale des investissements dans le secteur de l'énergie, qui inclurait également les principaux pays producteurs de pétrole.

Malgré son échec, l'AMI reste la première tentative d'une gouvernance générale des investissements étrangers, de laquelle on peut tirer d'importantes conclusions pour tout projet futur. Dans cette situation, la Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales de l'OCDE, signée en 1976 et amendée pour la dernière fois en 2000, constitue toujours le document clé de l'OCDE en ce qui concerne les investissements étrangers<sup>40</sup>. Il s'agit d'un engagement au niveau politique à améliorer le climat des investissements étrangers. Onze pays non membres de l'OCDE ont adhéré à cette déclaration, qui reste néanmoins beaucoup moins contraignante en termes juridiques que l'aurait été l'AMI. De manière plus générale, le Comité de l'investissement de l'OCDE continue de travailler sur l'harmonisation des règles de l'investissement étranger. Ainsi en 2006, le « Cadre d'action pour l'investissement » a été adopté<sup>41</sup>. Ce document ne contient pas d'obligations juridiquement contraignantes, mais propose, notamment aux pays en développement, des mesures concrètes pour améliorer les conditions d'investissement.

Face aux difficultés d'élaborer au niveau multilatéral un cadre contraignant des investissements étrangers, la situation actuelle reste dominée par des traités bilatéraux. Il faut toutefois noter qu'un cadre réglementaire global qui s'appliquerait à tous les secteurs de l'économie ne répondrait pas forcément aux besoins souvent bien spécifiques du secteur de l'énergie. La spécificité des investissements dans le secteur énergétique et surtout dans la production pétrolière et gazière, qui est due à la

39. OCDE (1998, p. 7).

40. OCDE (2000).

41. OCDE (2006).

forte implication politique dans le secteur et à l'importance des sommes investies, demande en effet des règles particulières. Ce besoin a été reconnu par la Charte de l'énergie, puisqu'elle propose un encadrement juridique des investissements étrangers adapté au secteur énergétique.

### ***La Charte de l'énergie***

Initiée par les Communautés européennes, la Charte de l'énergie constitue la première tentative concrète de gouvernance multilatérale dans le secteur de l'énergie. Elle a pour principale mission de mettre en place et d'affiner le cadre juridique de la coopération dans ce domaine. Élaborée au début des années 1990 et ainsi juste après la fin de la guerre froide, la Charte tente de réunir les anciens pays de l'Est, dont un certain nombre possède de vastes ressources naturelles, avec les marchés occidentaux et avant tout européens. La Charte a notamment pour but de faciliter les investissements dans le secteur de l'énergie dans les pays successeurs de l'URSS, qui manquaient à l'époque de moyens pour développer la production et le transport des matières énergétiques. Au-delà du domaine des investissements, la Charte prévoit également des règles communes pour le commerce et le transit de l'énergie, ainsi que pour l'efficacité énergétique. La Charte de l'énergie est conçue de manière large : le traité sur la Charte de l'énergie (TCE) constitue certes son élément clé, mais la Charte se veut également un processus et un forum permanent. Ainsi, elle comporte entre autres la Conférence de la Charte, qui réunit, une fois par an, les États signataires, et le secrétariat de la Charte, basé à Bruxelles.

Le TCE a été signé par 51 États en 1994 et il est entré en vigueur en 1998, après sa ratification par 30 États<sup>42</sup>. Toutefois, cinq États signataires ne l'ont pas ratifié à ce jour ; parmi eux se trouvent notamment les deux pays exportateurs les plus impor-

---

42. Le TCE a été signé par tous les États membres de l'UE, les Communautés européennes elles-mêmes, de nombreux autres pays européens, tous les États successeurs de l'URSS et par l'Australie, le Japon et la Mongolie. Vingt États ont un statut d'observateur (entre autres l'Algérie, l'Arabie Saoudite, la Chine, les États-Unis, l'Iran). Plusieurs organisations internationales sont également observateurs : entre autres l'ASEAN, l'AIE, l'OCDE, la Banque mondiale et l'OMC. Voir <[www.encharter.org/index.php?id=61](http://www.encharter.org/index.php?id=61)>.

tants parmi les signataires – la Norvège et la Russie<sup>43</sup>. Néanmoins, la Russie et la Biélorussie appliquent le TCE de manière provisoire : dans ces pays, sont valables uniquement les articles du TCE qui sont en accord avec le droit interne. La procédure d'arbitrage des anciens actionnaires de Ioukos contre la Russie, actuellement en cours, permettra probablement de clarifier les détails en termes de protection de l'investissement de cette application provisoire<sup>44</sup>.

Par ailleurs, le TCE représente le premier accord multilatéral contraignant du monde en matière d'investissement. Il garantit ainsi l'existence de règles du jeu communes et se substitue à 1 275 traités bilatéraux d'investissement qui seraient nécessaires pour assurer le même niveau de protection entre les 51 États membres du TCE<sup>45</sup>. Ainsi, le traité améliore la transparence et la prévisibilité des investissements dans le secteur énergétique et il réduit les risques non commerciaux. Concrètement, le TCE protège tous les investisseurs issus d'un pays membre du traité qui investissent dans une « activité économique dans le secteur de l'énergie<sup>46</sup> » sur le territoire d'une autre partie contractante. Les gouvernements sont notamment obligés de traiter l'investisseur étranger au moins aussi bien que l'investisseur national (clause du traitement national), ou, si cela est plus favorable pour l'investisseur étranger, de le traiter de la même manière que l'investisseur étranger le plus favorisé (clause de la nation la plus favorisée). Il existe toutefois une exception notable à cette obligation : elle n'est pas contraignante pour la phase de pré-investissement, c'est-à-dire que les États ont le droit de préférer les investisseurs nationaux dans l'attribution des permis d'investissement. Cette clause concerne notamment les investissements dans l'exploration et la production, et elle permet de limiter l'accès des investissements étrangers aux ressources. Le TCE différencie donc les phases de pré et de post-investissement : une fois que l'investisseur étranger

43. Les trois autres étant l'Australie, la Biélorussie et l'Islande.

44. « Former Yukos Owners Begin \$50bn Claim against Russia », *Times Online*, 17 novembre 2008.

45. Konoplyanik [2006, p. 19].

46. Le TCE définit le secteur énergétique de manière large : sa définition couvre l'exploration, l'extraction, le raffinage, la production, le stockage, le transport terrestre, la transmission, la distribution, le commerce, le marketing et la vente de matières et de produits énergétiques. Les services liés au secteur de l'énergie sont également inclus.

a procédé à l'investissement, toute discrimination par rapport aux investisseurs nationaux est interdite.

Le régime des investissements du TCE inclut de même le paiement de compensations pour toute perte subie en cas de guerre ou de troubles civils, ainsi que le paiement de compensations appropriées et réelles en cas d'expropriation. Par ailleurs, le TCE ne permet les expropriations que pour des motifs d'intérêt public. De même, toute expropriation doit se faire de manière non discriminatoire et en respectant les garanties prévues par la loi. Enfin, il était prévu de concrétiser le régime des investissements dans un traité complémentaire sur ce sujet, mais les négociations sur celui-ci ont été suspendues en 1998.

Un autre aspect important du régime des investissements du TCE concerne le règlement des différends. La partie V du traité accorde en effet aux investisseurs étrangers le droit de soumettre un différend lié à un investissement à une procédure d'arbitrage ou de conciliation internationale, si un règlement à l'amiable s'est révélé impossible. Le TCE laisse le choix à l'investisseur de porter le différend devant le CIRDI<sup>47</sup>, l'Institut d'arbitrage de la chambre de commerce de Stockholm ou un arbitrage *ad hoc* constitué selon les règles de la CNUDCI. Depuis l'entrée en vigueur du TCE en 1998, le secrétariat de la Charte a été notifié de vingt affaires soumises à l'arbitrage sur la base du traité<sup>48</sup>. Jusqu'ici, quatre sanctions arbitrales ont été rendues (voir encadré 4 pour une procédure d'arbitrage suite à un recours au régime des investissements de la Charte de l'énergie). D'autres affaires ont été réglées au cours des délibérations d'arbitrage. Il faut souligner que d'une part, les règles concernant l'arbitrage facilitent le règlement des différends. Mais d'autre part, elles ont également une importante fonction de dissuasion : vu que l'investisseur lésé possède le droit de soumettre son cas à une institution internationale d'arbitrage, les États ayant ratifié le TCE sont amenés à réfléchir deux fois avant de rompre leurs obligations vis-à-vis de l'investisseur étranger.

---

47. Ou au mécanisme supplémentaire du CIRDI, si une des parties contractantes n'est pas partie à la convention de Washington de 1965.

48. Selon <[www.encharter.org](http://www.encharter.org)> [24 novembre 2008]. Il n'y a pas d'obligation de notifier le secrétariat du début d'une procédure d'arbitrage et on peut donc penser que le nombre réel de procédures est nettement plus élevé.

#### **Encadré 4 : Nykomb Synergetics Technology Holding contre la Lettonie**

La sanction arbitrale dans l'affaire Nykomb Synergetics Technology Holding contre la Lettonie est particulièrement intéressante puisqu'elle constitue la première sanction rendue suite à un recours au régime des investissements de la Charte de l'énergie. De même, cette affaire est un bon exemple d'un différend plutôt limité qui a trouvé une résolution relativement rapide. Le différend est lié à un investissement de l'entreprise suédoise Nykomb en Lettonie, où elle a construit, à partir de 1997, une centrale au gaz. Le début de la production a été retardé, suite à un différend sur le prix que Latvenergo, entreprise d'État chargée de la production, de la distribution et du transport d'électricité en Lettonie, devait payer pour les quantités excédentaires d'électricité produites par la centrale de Nykomb. Après le début de la production, Latvenergo payait en effet un prix inférieur pour l'électricité de Nykomb que pour l'électricité d'autres producteurs lettons.

Nykomb a alors décidé, en 2001, de traduire l'affaire devant un tribunal d'arbitrage, puisque l'investisseur estimait que la Lettonie ne respectait pas ses engagements de traitement national sous le traité de la Charte de l'énergie en payant un prix plus élevé aux producteurs intérieurs. Selon Nykomb, cette mesure serait également équivalente à une mesure d'expropriation. Dans sa sanction arbitrale du 16 décembre 2003, le tribunal d'arbitrage, constitué selon les règles de l'Institut d'arbitrage de la chambre de commerce de Stockholm, a rejeté la revendication d'expropriation. Mais il a effectivement considéré que Nykomb a souffert d'un traitement discriminatoire, interdit par le TCE. Le tribunal a alors ordonné le paiement d'une indemnité à Nykomb, dont il a fixé la hauteur à 1,6 million de lats (environ 2,4 millions d'euros). De plus, Latvenergo devait payer un prix double pour l'électricité produite par Nykomb jusqu'en 2007. Enfin, la Lettonie a dû payer 2 millions de couronnes suédoises (environ 220 000 euros) à Nykomb pour les frais liés à l'arbitrage. En revanche, les deux parties ont payé à parts égales les frais dus à la chambre de commerce de Stockholm (253 000 euros). La Lettonie n'a pas fait appel et elle a payé l'indemnité dans les délais<sup>49</sup>.

49. Herbert Smith LLP [2004] ; Wetterfors [sans date] ; I. Slanke, « Latvia Loses Arbitration to Nykomb Synergetics Technology Holding AB », 23 décembre 2003, <[www.balticbusinessnews.com/Default2.aspx?ArticleID=c6e5dd53-6e12-47d5-88dc-43b9e374ec90](http://www.balticbusinessnews.com/Default2.aspx?ArticleID=c6e5dd53-6e12-47d5-88dc-43b9e374ec90)>.

Ainsi, la Charte de l'énergie contribue à une meilleure gouvernance des investissements dans le secteur de l'énergie, même si cette contribution est restée relativement limitée jusqu'à ce jour. Dans les États qui l'ont ratifiée, la Charte rend les conditions juridiques d'investissement étranger plus transparentes et plus stables. On peut toutefois s'interroger sur l'application effective des règles d'investissement du TCE par les États parties : il serait alors judicieux de procéder à une évaluation transparente et critique de l'application de ces règles, comme cela a déjà été fait pour les principes de la Charte en matière d'efficacité énergétique. Malgré les faiblesses de la Charte, sa ratification par d'autres pays améliorerait en principe la gouvernance des investissements dans le secteur de l'énergie. Pourtant, l'historique de négociations souvent difficiles, qui semblent même interminables pour certains aspects, rend les chances de ratifications additionnelles minimales. À ce jour, peu de pays exportateurs ont signé le TCE. Les plus importants parmi eux, la Russie et la Norvège, ne l'ont pas ratifié. Comme il est peu réaliste que cette situation change à l'avenir, la portée de la Charte restera limitée. C'est pour cette raison que nous proposons de multiplier les approches pour améliorer la gouvernance des investissements étrangers dans le secteur de l'énergie.

## Options d'action

Nous avons vu que les tentatives récentes d'instaurer un cadre multilatéral et juridiquement contraignant des investissements étrangers n'ont eu que des succès limités. Ceci vaut surtout pour les initiatives qui adressent les investissements étrangers dans tous les secteurs de l'économie (l'AMI et les négociations dans le cadre de l'OMC), mais aussi, dans une moindre mesure, pour la Charte de l'énergie. La gouvernance des investissements reste donc partielle et incomplète. Ceci pose, comme nous l'avons expliqué, un grand défi au secteur de l'énergie, puisque les incertitudes sur le cadre légal des investissements étrangers compromettent la réalisation des investissements nécessaires pour assurer un niveau suffisant de production énergétique.

## **Un procédé plus modeste**

Vu les problèmes des initiatives du passé, nous proposons un procédé à la fois plus large et moins contraignant. Il sera, contrairement au traité de la Charte de l'énergie, limité à la question des investissements étrangers dans le secteur de l'énergie. Cette initiative n'aura pas l'objectif d'aboutir à un traité juridiquement contraignant. En revanche, il s'agira de l'élaboration de principes acceptables par l'ensemble des acteurs. Pour ce faire, les acteurs du secteur, privés et publics, issus des plus importants États exportateurs et importateurs d'énergie, devraient participer dans un premier temps à un processus d'échange d'informations et de progrès souhaités par les uns et par les autres. Il s'agira, dans la mesure du possible, de dépolitiser la question des investissements et de ramener le sujet à ses fondamentaux économiques. La recherche d'un équilibre entre la souveraineté des États riches en ressources énergétiques et le besoin des investisseurs étrangers de stabilité, de transparence et de traitement équitable devra donc constituer le *leitmotiv* de l'initiative.

Un premier objectif réaliste serait l'adoption d'un ensemble de principes pour faciliter et encadrer l'investissement étranger dans le secteur énergétique. Dans ce contexte, la transparence des pratiques et procédés constituera un des points essentiels. Cet ensemble de principes devra, sur la base de l'échange de « bonnes pratiques », proposer dans un deuxième temps des mesures pour éviter les différends liés à l'investissement. En même temps, il montrera des voies pour faciliter la résolution des différends. Cet ensemble de règles pourrait constituer un approfondissement et une adaptation au secteur énergétique du « Cadre d'action pour l'investissement » établi par l'OCDE. L'objectif initial serait nettement plus modeste que la Charte de l'énergie sur le plan des règles, mais plus ambitieux en matière d'échange d'information et de création de transparence en matière d'investissement.

## **Créer des synergies entre les initiatives en cours**

Bien sûr, il faut, dans la mesure du possible, impliquer les différentes organisations et initiatives internationales qui

travaillent déjà sur la gouvernance de l'énergie. Il serait en effet avantageux de définir un cadre de travail ouvert, qui pourra prendre la forme d'une série de conférences ou forums de dialogue. Il est notable que deux initiatives dans ce domaine sont en cours : un groupe de travail du Conseil mondial de l'énergie travaille actuellement sur les règles du commerce et de l'investissement dans le secteur de l'énergie. En 2009, une étude sur ce sujet, avec des propositions d'action concrètes, sera présentée<sup>50</sup>. De même, les ministres de l'Énergie réunis dans le cadre du Forum international de l'énergie (International Energy Forum, IEF) ont demandé à son secrétariat de préparer, pour la conférence de 2010, un rapport avec des propositions pour éliminer les obstacles qui empêchent les investissements dans le secteur de l'énergie<sup>51</sup>.

Sur la base de ces deux documents, il faudrait veiller à ce que les gouvernements des pays exportateurs et importateurs supportent les conclusions et leur accordent le poids politique nécessaire. Afin que cela soit possible, il serait judicieux d'élaborer des propositions équilibrées, qui comportent, entre autres, une affirmation sans équivoque du principe de la souveraineté des ressources. Ces propositions pourront en même temps servir de base de départ pour un processus de long terme, au cours duquel, espérons-le, les différentes parties comprendront l'enjeu du sujet et montreront leur volonté de continuer la discussion. Pour maintenir la dynamique du processus, il sera judicieux de procéder par des étapes plutôt modestes, mais suivies et respectées par tous les acteurs. Ainsi, les différentes parties pourront se rendre compte des avantages de la coopération. Une fois que les débats à ce sujet auront atteint un certain stade de confiance réciproque, la possibilité de commencer des négociations sur un traité contraignant deviendra envisageable – pourvu qu'elles prennent en compte les intérêts des pays importateurs et exportateurs. Néanmoins, il sera important de ne pas précipiter cette étape et de procéder de manière évolutive.

---

50. Task Force on Rules of the Energy Trade & Investment, <[www.worldenergy.org/documents/rulestradetor.pdf](http://www.worldenergy.org/documents/rulestradetor.pdf)>.

51. Noé van Hulst, « Key Messages from the 11th IEF in Rome, 20-22 April 2008 », <[www2.iefs.org.sa/Articles/Pages/KEYMESSAGESFROM11thIEF.aspx](http://www2.iefs.org.sa/Articles/Pages/KEYMESSAGESFROM11thIEF.aspx)>.

## ***Des propositions concrètes pour des questions clés***

Pour ce qui est plus précisément des questions à aborder, il faut tout d'abord différencier deux domaines : celui de la participation d'investisseurs étrangers dans l'amont pétrolier et gazier (la phase de pré-investissement) et celui de la stabilité du cadre légal des investissements, ce qui peut inclure des règles pour la révision des contrats (la phase de post-investissement). L'objectif est de convaincre, dans une optique de long terme et d'intérêt réciproque, pays exportateurs et consommateurs des avantages d'un régime des investissements plus ouvert. Une approche moins politisée, grâce à l'implication d'un éventail large d'acteurs, pourrait, à terme, convaincre les pays producteurs que l'ouverture du secteur de la production aux investissements étrangers leur permettrait d'assurer des revenus plus stables et fiables. Grâce à l'élargissement des possibilités de financement, des investissements plus efficaces et plus adaptés aux besoins seraient possibles. Ceci réduirait, entre autres, le risque de fluctuations exagérées du prix et de la demande.

## ***Intensifier le débat sur la réciprocité des régimes d'investissement***

Enfin, il serait sans doute avantageux de voir la question de l'investissement étranger dans l'amont dans un contexte plus large, et notamment en lien avec celle des investissements étrangers dans l'aval des pays importateurs. Les grands pays producteurs sont de plus en plus intéressés par des investissements dans l'aval des pays tiers ; grâce à la hausse des prix des matières énergétiques, ils ont également de plus en plus les moyens de réaliser de grands investissements à l'étranger. Au lieu de voir cette volonté d'investir dans les pays consommateurs uniquement comme un risque de sécurité, il faut développer une vision de réciprocité d'accès dans le cadre d'un ensemble de principes partagés. Il est peu crédible de demander l'ouverture unilatérale des marchés de l'autre partie sans se soucier des entraves aux investissements étrangers dans ses propres marchés. Ainsi, il faut intensifier le débat sur la réciprocité des régimes d'investissement entre pays exportateurs et pays importateurs, afin de trouver un équilibre entre les deux.

Pour les pays importateurs, l'ouverture de l'aval pourrait alors constituer un élément de négociation qui permettra d'obtenir en contrepartie une plus grande ouverture du marché de l'amont. Un régime réciproque représenterait des avantages aux deux côtés, notamment en termes de sécurité des approvisionnements : un fournisseur n'a pas intérêt à couper l'approvisionnement à des pays dans lesquels il vend ses produits. Mais grâce à sa présence dans le marché de distribution, il aura également une meilleure perception de la demande. À l'inverse, une entreprise d'un pays importateur qui investit dans l'amont dans un pays étranger n'aura pas intérêt de changer brusquement de fournisseur : ceci augmente la sécurité de la demande pour le pays exportateur. Néanmoins, il faut garantir que tous les partenaires ont la même vision de la réciprocité, et qu'ils appliquent les règles de la même manière. Ainsi, il serait important de veiller à ce qu'un régime de réciprocité soit créé dans une perspective multilatérale qui n'entrave pas le libre fonctionnement du marché. Notamment dans le marché du gaz, les investissements des producteurs dans l'aval ne devront pas avoir de conséquences négatives sur les prix et la concurrence. Les autorités de la concurrence doivent donc être particulièrement vigilantes, mais sans appliquer des règles *ad hoc*. Il est également concevable dans ce contexte d'étendre aux marchés d'aval la pratique courante de limiter la participation étrangère dans des projets d'amont (à 49 %, par exemple).

### ***Faire respecter les traités existants et clarifier les définitions***

À part des problèmes liés aux restrictions d'investissement, le traitement et la protection des investissements déjà réalisés demandent également des clarifications. Ici, il s'agit avant tout de garantir et faire respecter les obligations prises au moment de l'accord d'investissement ainsi que les conditions de renégociation des contrats. Améliorer la protection des investissements est en effet un aspect crucial pour la confiance des investisseurs étrangers. Ainsi, il est urgent de s'accorder sur une définition plus claire de l'investissement. L'absence d'une définition largement acceptée du terme « investissement » est frappante et elle pose des problèmes considérables. Plusieurs aspects plus concrets doivent donc être affinés : il faut notam-

ment apporter des précisions à la définition des investissements indirects (comme les travaux réalisés par des sous-traitants), dont le statut juridique manque souvent de clarté. De même, les différents acteurs doivent s'accorder sur une meilleure définition des investissements réalisés en amont de la décision sur l'investissement principal (comme les études de faisabilité). Ces investissements peuvent s'élever à des sommes importantes dans le secteur énergétique, et c'est ainsi qu'une meilleure régulation dans ce domaine s'impose.

De même, plusieurs principes clés des traités d'investissement, comme le « traitement équitable », manquent de définition claire et univoque. Des définitions coutumières dérivées de la jurisprudence et des sanctions arbitrales s'appliquent alors. Mais l'absence de règles claires, formulées dans un document de référence, pose souvent problème – puisque la jurisprudence évolue et se contredit parfois. Ceci est également vrai pour le principe du « traitement national », puisque des difficultés de définition (par exemple en ce qui concerne la formule des « circonstances comparables ») entravent la transparence et la prévisibilité. Il serait alors important de définir des critères clairs pour savoir quand une mesure doit être qualifiée de discriminatoire. De même, les différents acteurs doivent se mettre d'accord pour définir les cas dans lesquels une expropriation est permise. On manque en effet de critères clairs pour déterminer si un « intérêt public légitime » existe. Ainsi, il est difficile de savoir si une expropriation est légale ou non.

### ***Développer des procédures de règlement des différends plus simples et plus rapides***

Pour améliorer la gouvernance des investissements dans le secteur de l'énergie, il faudrait enfin rendre les procédures d'arbitrage plus simples, plus rapides et moins chères. Comme les problèmes liés à l'arbitrage dépassent le seul secteur énergétique, il est néanmoins plus judicieux d'élaborer des propositions à ce sujet dans un cadre plus large qui englobe les différents secteurs de l'économie. Vu les spécificités du secteur énergétique, on pourrait toutefois penser à établir un organe crédible de règlement de différends dédié aux litiges dans le

secteur de l'énergie. Cette institution ne devrait pas se limiter à l'arbitrage, mais également offrir des voies moins contraignantes de règlement de différends. Le but d'une telle initiative serait très clairement de faciliter la recherche de solutions qui permettent une continuation de la coopération entre investisseur étranger et État d'accueil.

Dans l'ensemble, la gouvernance des investissements dans le secteur de l'énergie et son amélioration resteront des sujets de grande importance dans l'avenir. La meilleure façon de procéder se fonde sur des principes partagés tels le multilatéralisme et la réciprocité entre producteurs et consommateurs. Quoiqu'il soit irréaliste de s'attendre à une solution définitive de la problématique dans un futur proche, il n'est pas trop tôt pour faire les premiers pas. Même si l'accalmie récente des marchés de l'énergie semble diminuer l'urgence du sujet, il serait trompeur de penser qu'elle réduira la portée de la question : l'apaisement du marché de l'énergie sera de courte durée. Mieux vaut alors saisir l'occasion maintenant et engager pays producteurs et consommateurs dans un dialogue sur une gouvernance multilatérale des investissements favorable aux deux parties.

## Bibliographie

AIE (2003), *World Energy Investment Outlook*.

AIE (2006), *World Energy Outlook*.

AIE (2007), *World Energy Outlook*.

AIE (2008a), *World Energy Outlook*.

AIE (2008b), *St. Petersburg Plan of Action Global Energy Security*, IEA evaluation of G8 countries' progress in 7 key action areas, <[www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708\\_01\\_en.pdf](http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/pdf/0708_01_en.pdf)>.

Alcabas A.-M. (2003), « Le Centre international de règlement des différends relatifs à l'investissement », Note bleue de Bercy, n° 256, <[www.minefi.gouv.fr/notes\\_bleues/nbb/nbb256/256\\_cir.htm](http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb256/256_cir.htm)>.

Baker Institute (2007), « The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets », *Baker Institute Policy Report*, n° 35, <[www.rice.edu/energy/publications/PolicyReports/BI\\_Study\\_35-1.pdf](http://www.rice.edu/energy/publications/PolicyReports/BI_Study_35-1.pdf)>.

Banque mondiale (2008), *Upstream Oil and Gas: Securing Supply*, document de travail pour le 11<sup>e</sup> Forum international de l'énergie, <[www2.iefs.org.sa/PDF%20Downloads/WorldBank\\_Background\\_Paper\\_11th\\_IEF2008.pdf](http://www2.iefs.org.sa/PDF%20Downloads/WorldBank_Background_Paper_11th_IEF2008.pdf)>.

Bradshaw M. (2006), « Sachalin-II in der Schusslinie: staatliche Kontrolle, Umweltschäden und die Zukunft von Auslandsinvestitionen in der russischen Öl- und Gasindustrie », *Russland-Analysen*, n° 116, <[www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen116.pdf](http://www.laender-analysen.de/russland/pdf/Russlandanalysen116.pdf)>.

Brunner S. et D. Folly (2007), « The Way to a Multilateral Investment Agreement », *NCCR Trade Working Paper*, n° 2007/24, <[www.nccr-trade.org/images/stories/publications/IP11/Brunner\\_Folly\\_NCCRWP%202007\\_24.pdf](http://www.nccr-trade.org/images/stories/publications/IP11/Brunner_Folly_NCCRWP%202007_24.pdf)>.

Choi W.-M. (2007), « The Present and Future of the Investor-State Dispute Settlement Paradigm », *Journal of International Economic Law*, vol. 10, n° 3, p. 725-749.

CNUCED (1999), *Lessons from the MAI*, UNCTAD Series on Issues in International Investment Agreements, UNCTAD/ITE/IIT/MISC, 22, <[www.unctad.org/en/docs/psiteiitm22.en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/psiteiitm22.en.pdf)>.

CNUCED (2008a), « Latest Developments in Investor-State Dispute Settlement », *IIA Monitor*, n° 1, UNCTAD/WEB/ITE/IIA/2008/3, <[www.unctad.org/en/docs/iteiia20083\\_en.pdf](http://www.unctad.org/en/docs/iteiia20083_en.pdf)>.

CNUCED (2008b), *World Investment Report 2008*, United Nations Publication, New York et Genève, <[www.unctad.org/Templates/docs/wir2008\\_en.pdf](http://www.unctad.org/Templates/docs/wir2008_en.pdf)>.

Cosbey A., L. Peterson, H. Mann et K. von Moltke (2003), *Investment, Doha and the WTO*, The Royal Institute of International Affairs/Institut international du développement durable, <[www.chathamhouse.org.uk/files/3124\\_investment\\_2.pdf](http://www.chathamhouse.org.uk/files/3124_investment_2.pdf)>.

G8 (2007), *Growth and Responsibility in the World Economy*, déclaration au sommet du G8 du 7 juin 2007 à Heiligendamm, <[www.g-8.de/Content/EN/Artikel/\\_g8-summit/anlagen/2007-06-07-gipfeldokument-wirtschaft-eng\\_property=publicationFile.pdf](http://www.g-8.de/Content/EN/Artikel/_g8-summit/anlagen/2007-06-07-gipfeldokument-wirtschaft-eng_property=publicationFile.pdf)>.

Geden O. et S. Fischer (2008), *Die Energie- und Klimapolitik der Europäischen Union*, Baden-Baden, Nomos.

Herbert Smith LLP (2004), « Investor Wins First Award under the Energy Charter Treaty », *Herbert Smith International Law Briefing*, octobre 2004, <[www.herbertsmith.com/NR/rdonlyres/A4A609E4-6010-4D7C-8F80-D80EAD886CBA/782/4900intlaw.pdf](http://www.herbertsmith.com/NR/rdonlyres/A4A609E4-6010-4D7C-8F80-D80EAD886CBA/782/4900intlaw.pdf)>.

Keppler J. H. (2007a), *International Relations and Security of Energy Supply: Risks to Continuity and Geopolitical Risks*, étude externe pour la Commission parlementaire européenne des affaires étrangères, <[www2.ifri.org/files/Energie/InternationalRelationsandSecurityofEnergySupplies.pdf](http://www2.ifri.org/files/Energie/InternationalRelationsandSecurityofEnergySupplies.pdf)>.

Keppler J. H. (2007b), « La sécurité des approvisionnements énergétiques en Europe : principes et mesures », Note de l'Ifri, <[www2.ifri.org/files/Energie/Securite\\_Keppler.pdf](http://www2.ifri.org/files/Energie/Securite_Keppler.pdf)>.

Kérébel C. (2008), « Quelle gouvernance du marché du pétrole aujourd'hui ? Mécanismes, systèmes d'acteurs et rapports de force en évolution », in L. Spetschinsky et T. Struye (dir.), *La Gouvernance de l'énergie en Europe et dans le monde*, Louvain, Presses universitaires de Louvain, p. 13-31.

Kobrin S. J. (1998), « The MAI and the Clash of Globalisation », *Foreign Policy*, n° 112, p. 97-109.

Konoplyanik A. (2006), « Energy Charter: The Key to International Energy Security », *Petroleum Economist*, vol. 73, n° 2, p. 19-20.

Konoplyanik A. et T. Wälde (2006), « Energy Charter Treaty and its Role in International Energy », *Journal of Energy & Natural Resources Law*, vol. 24, n° 4, p. 523-558.

Kurtz J. (2003), « A General Investment Agreement in the WTO? Lessons from Chapter 11 of NAFTA and the OECD Multilateral

Agreement on Investment », *Journal of International Economic Law*, vol. 23, n° 4, p. 713-789.

Lalumière C. et J.-P. Landau (1998), *Rapport sur l'Accord multilatéral sur l'investissement*, rapport intérimaire au gouvernement français, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Muchlinski P. (2000), « The Rise and Fall of the Multilateral Agreement on Investment: Where Now? », *The International Lawyer*, vol. 34, n° 3, p. 1033-1052.

OCDE (1998), *Accord multilatéral sur les investissements*, projet de texte consolidé du 24 avril 1998, <[www.oecd.org/daf/mai/pdf/ng/ng987r1f.pdf](http://www.oecd.org/daf/mai/pdf/ng/ng987r1f.pdf)>.

OCDE (2000), *Déclaration sur l'investissement international et les entreprises multinationales*, amendée le 27 juin 2000, <[www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002BE6/sFILE/00086088.PDF](http://www.oecd.org/olis/2000doc.nsf/LinkTo/NT00002BE6/sFILE/00086088.PDF)>.

OCDE (2003), « Tendances de l'investissement direct étranger dans les pays de l'OCDE », *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 73, p. 193-201.

OCDE (2006), *Cadre d'action pour l'investissement*, <[www.oecd.org/dataoecd/18/6/36806704.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/18/6/36806704.pdf)>.

Onwuamaegbu U. (2004), « Resolution of Oil and Gas Disputes at ICSID », *News from ICSID*, vol. 21, n° 1, <[www.icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDNewsLettersRH&actionVal=ShowDocument&DocId=DC6](http://www.icsid.worldbank.org/ICSID/FrontServlet?requestType=ICSIDNewsLettersRH&actionVal=ShowDocument&DocId=DC6)>.

Picotto S. (2000), « Lessons of the MAI: Towards a New Regulatory Framework for International Investment », *Law, Social Justice and Global Development LGD*, vol. 1, n° 1, <[www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2000\\_1/picciotto](http://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/law/elj/lgd/2000_1/picciotto)>.

Tieleman K. (2000), *The Failure of the Multilateral Agreement on Investment and the Absence of a Global Public Policy Network*, cas d'étude pour le UN Vision Project on Global Public Policy Network, <[www.gppi.net/fileadmin/gppi/Tieleman\\_MAI\\_GPP\\_Network.pdf](http://www.gppi.net/fileadmin/gppi/Tieleman_MAI_GPP_Network.pdf)>.

Vesque-Jeancard V., H. Desbois et A.-M. Alcabas (2001), « Le contentieux de l'investissement international », Note bleue de Bercy, n° 202, <[www.minefi.gouv.fr/notes\\_bleues/nbb/nbb202/cont.htm](http://www.minefi.gouv.fr/notes_bleues/nbb/nbb202/cont.htm)>.

Wetterfors J. (sans année), *The First Investor-State Arbitration Award under the 1994 Energy Charter Treaty. Nykomb Synergetics Technology Holding AB, Sweden vs. the Republic of Latvia. A Case Comment*, <[www.hellstromlaw.com/pdf/eng\\_energycharter.pdf](http://www.hellstromlaw.com/pdf/eng_energycharter.pdf)>.



## **Partie III**

### Perspectives



## Chapitre 4. Outils et acteurs de la gouvernance carbone

MAÏTÉ JAURÉGUY-NAUDIN\*

Le premier choc pétrolier de 1973 est à l'origine d'une première prise de conscience du lien entre activité humaine et environnement : le développement économique des pays riches ne pourra se poursuivre qu'en portant une attention accrue aux ressources limitées du globe terrestre et en diminuant leur dépendance au pétrole. Ces dernières années, la prise de conscience des interactions entre énergie et climat a propulsé le changement climatique au-devant des préoccupations du XXI<sup>e</sup> siècle.

Au-delà des débats scientifiques et sociétaux, la lutte contre le changement climatique se révèle une question économique ardue. Industries et États sont peu enclins à adopter des mesures de protection de l'environnement qui pourraient introduire des distorsions de concurrence ou, pour les moins industrialisés, pénaliser le développement. C'est dans ce contexte que la communauté internationale se penche sur les instruments qui permettraient d'apporter une réponse globale au changement climatique. Les stratégies visant à limiter le réchauffement de la planète s'organisent autour de la réduction des émissions de gaz à effet de serre et notamment du CO<sub>2</sub>, qui constitue près

---

\* Maïté Jauréguy-Naudin est coordinatrice et chercheur à l'Ifri pour le programme « Gouvernance européenne et géopolitique de l'énergie ».

des quatre cinquièmes des émissions. La tonne de CO<sub>2</sub>, facilement mesurable et quantifiable, aura désormais un prix et cette contrainte doit devenir une incitation économique vers des projets faiblement émetteurs.

Les dix premières années d'existence du protocole de Kyoto ont vu nombre de pays initier des politiques environnementales volontaristes et fleurir des initiatives locales et régionales. Ce chapitre a vocation d'une part à rassembler les principaux outils qui s'inscrivent dans la lutte contre le changement climatique et qui constituent une nouvelle forme de gouvernance par le carbone, d'autre part à rappeler les acteurs en présence (ménages, firmes, États ou groupes d'États). Une attention plus particulière sera portée à l'Union européenne et aux États-Unis : l'Union européenne parce qu'elle est un acteur majeur et influent dans l'arène mondiale en matière de lutte contre le changement climatique et que le marché d'échanges de droits d'émissions qu'elle a mis en place est de loin le plus important ; les États-Unis parce qu'en l'absence de régulation nationale des gaz à effet de serre (GES), de nombreux États ont lancé différentes initiatives significatives et où le nouveau président Barack Obama a affirmé vouloir faire de la lutte contre le changement climatique une des priorités de son mandat.

## **Outils de la gouvernance carbone**

### ***Taxe versus marché***

En donnant un prix au carbone, on requiert des industries qu'elles internalisent les coûts relatifs aux émissions de GES. Il s'agit donc de décider d'un mécanisme de prix qui soit efficace économiquement et le moins dommageable possible pour le secteur industriel. Deux outils économiques peuvent permettre de réduire les émissions de GES : une taxe carbone ou un marché d'échange de droits d'émissions de type *cap & trade*. Dans les deux cas, l'objectif recherché est d'orienter les investissements vers des technologies faiblement émettrices.

Un marché de type *cap & trade* fixe les émissions de GES autorisées sur une période donnée pour les entités couvertes par le système. Cet objectif global se traduit en quotas ou cré-

aits d'émissions. Un quota équivaut généralement à une tonne de CO<sub>2</sub>. Chaque entité participante reçoit alors une quantité de quotas représentant son objectif individuel qu'elle devra rendre à la fin de la période. Tout au long de la période d'application du système, les entités peuvent acheter et vendre des quotas sur le marché. Sous réserve qu'il soit suffisamment large et fluide, le marché détermine où les réductions d'émissions sont le moins coûteuses.

Le principe sous-jacent d'une taxe carbone est d'intégrer le coût du carbone dans le prix des biens et des services. La taxe carbone a le mérite d'envoyer un signal clair aux investisseurs qui peuvent intégrer le coût associé aux émissions de GES dans leurs prévisions d'investissement.

Les arguments en faveur de chacune de ces deux approches sont tous aussi solides et pertinents. À ce jour, une grande partie du secteur privé préfère une approche marché plutôt qu'une taxe : le marché a le mérite d'augmenter les opportunités économiques tant en termes d'investissement que de création d'emplois. Il est par ailleurs impossible de prédire avec précision quel devrait être le montant d'une taxe carbone pour qu'elle induise des changements substantiels dans la réduction des émissions globales. De ce point de vue, la mise en place de marchés de type *cap & trade* assortie d'un plafonnement des émissions semble plus attractive pour assurer une réduction significative des émissions sur le long terme.

Certes, les systèmes *cap & trade* existant ne sont pas (encore ?) à la hauteur des exigences environnementales. Néanmoins, il paraît peu probable qu'une taxe carbone supprime une approche marché en tant qu'instrument universel de réduction des émissions au vu des actions engagées dans différentes parties du monde, à la première desquelles la mise en place d'un marché du carbone en Europe. Les grandes économies émergentes n'accepteront pas une taxe carbone qui contraindrait fortement leurs industries. En revanche, un système *cap & trade* offre la possibilité d'allouer des permis excédentaires au regard des émissions futures à ces pays qui refusent une limitation de leurs émissions, pour assurer leur participation au système global.

Donner un prix au carbone doit cependant s'appuyer sur des approches flexibles qui varient selon les secteurs économiques. Incitations pour la recherche, développement et démonstration (RDD) pour des technologies faiblement émettrices, incitations fondées sur le marché, critères de performances, marchés de type *cap & trade*, taxes, politiques publiques, subventions pour assurer le déploiement de technologies propres sont autant d'outils qui doivent faire partie des stratégies de réduction des émissions. Une taxe carbone pourrait, par exemple, s'appliquer à des approches sectorielles, en particulier lorsque le secteur est très exposé internationalement, tel que le secteur de l'automobile où sa mise en œuvre serait relativement facile.

### **Les marchés du carbone**

Ces dernières années ont vu l'émergence de nombreux marchés du carbone dans le monde. Selon l'International Emissions Trading Association<sup>1</sup> (IETA), 1 840 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> auraient été échangées mondialement pour une valeur de 38 millions d'euros au cours du premier semestre 2008. Premier par la taille, le European Trading System (EU ETS) a représenté 70 % des volumes échangés. D'autres marchés apparaissent au niveau subnational, comme au sud-est de l'Australie (New South Wales Greenhouse Gas Abatement Scheme, NSW GGAS). Le Chicago Climate Exchange opère en Amérique du Nord sur une base volontaire et est juridiquement contraignant. Il s'est associé début 2008 à la Bourse de Montréal pour lancer le Marché climatique de Montréal (MCeX). De nombreuses initiatives nationales sont attendues notamment au Japon, en Nouvelle-Zélande ou encore aux États-Unis.

#### *Le marché européen du carbone*

Le European Trading Scheme (EU ETS) est le principal outil de l'Union européenne dans la lutte contre le changement climatique. Près de 12 000 installations appartenant aux secteurs de l'énergie et de l'industrie lourde sont aujourd'hui concernées. 45 % des émissions européennes totales de CO<sub>2</sub> sont couvertes par le système, la moitié provenant du secteur électrique.

---

1. IETA, *Greenhouse Gas Market Report 2008*.

**Tableau 12 : Volumes échangés<sup>2</sup> sur les marchés les plus importants**

	EU ETS	New South Wales	Chicago Climate Exchange
Volumes échangés en 2005 (en millions de tonnes de CO <sub>2</sub> )	321	6	1
Valeur (en millions de dollars américains)	7 908	59	3
Volumes échangés en 2006 (en millions de tonnes de CO <sub>2</sub> )	1 104	20	10
Valeur (en millions de dollars américains)	24 436	225	38
Volumes échangés en 2007 (en millions de tonnes de CO <sub>2</sub> )	2 061	25	23
Valeur (en millions de dollars américains)	50 097	224	72

Note : Les volumes échangés correspondent aux transactions effectuées entre différents acteurs et sont donc largement supérieurs aux réductions d'émissions réelles.

Source : Banque mondiale, *State and Trends of the Carbon Market 2007 & 2008*.

Une première période de test de 2005 à 2007 a validé le fonctionnement d'un marché raisonnablement fluide et réussi à mettre un prix sur le carbone. Néanmoins, les émissions réelles 2005, publiées en 2006, se sont révélées inférieures au plafond imposé par la Commission européenne, entraînant une diminution brutale du prix de la tonne de CO<sub>2</sub>. La perspective de la fin de la première période fin 2007 a contribué à maintenir de faibles niveaux de prix, les reports de crédit d'une période à l'autre n'étant pas autorisés. Les données passées sont essentielles pour fixer un cap raisonnable, elles font malheureusement défaut. Ce manque de données sur les années précédentes rend par ailleurs difficile une estimation précise des résultats quant aux réductions d'émissions. Les avis divergent au sujet des effets sur les investissements, la durée de mise en œuvre de cette première période étant trop courte pour donner la visibilité nécessaire à des investissements sur des technologies faiblement émettrices.

2. Les volumes échangés correspondent aux transactions effectuées entre différents acteurs et sont donc largement supérieurs aux réductions d'émissions réelles.

La deuxième période d'échanges des quotas 2008-2012 fonctionne parallèlement au système international d'échanges de droits d'émissions de GES entre les pays signataires du protocole de Kyoto. Forte des enseignements de la première période, la Commission européenne a abaissé le plafond des émissions de 7,1 % en dessous des émissions vérifiées en 2007. Les reports de quotas sur la période suivante sont désormais autorisés (*banking*), assurant ainsi la continuité du marché et donnant plus d'assurance aux industriels. La part de mise aux enchères des quotas reste limitée. Les quotas continuent donc d'être majoritairement distribués gratuitement. On a observé lors de la première phase des rentes injustifiées dont avaient bénéficié en particulier certains producteurs d'électricité fortement émetteurs de CO<sub>2</sub>. Un système d'enchères, en appliquant le principe « pollueur payeur », favorise plus de transparence et permet d'éviter les actions de *lobbying* des États qui, pour protéger leurs industries, cherchent à maximiser la quantité des quotas devant leur être allouée. Cette période devrait être plus informative quant au bon fonctionnement du marché. En 2008, le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> est resté stable autour de 22 euros pendant plusieurs semaines pour descendre à 13 euros mi-décembre, au moment où se tenait la Conférence de Poznan dans l'enceinte de laquelle se discutait l'après-Kyoto. Les incertitudes sur le futur accord international qui prendra la suite du protocole de Kyoto ne devraient avoir qu'un effet marginal sur le marché du carbone. En revanche, le ralentissement économique que connaissent les pays européens pourrait être la cause d'une certaine volatilité des prix.

Le Parlement européen vient de voter en décembre 2008 les règles de la troisième période qui courra de 2013 à 2020. Le système des enchères devient la norme. Pour préserver la compétitivité des industries européennes particulièrement exposées, l'industrie pourra, sous certaines conditions, continuer à bénéficier pour une grande part d'allocations gratuites. L'allongement de la durée de la période et plus de continuité et d'uniformité dans le marché devraient fournir un cadre régulateur suffisamment incitatif pour déclencher les investissements indispensables à la réalisation de l'objectif européen de réduction de 20 % des émissions à l'horizon 2020. (Pour plus de détails sur le marché européen du carbone, voir l'annexe 1

page 201 : « Gouvernance des émissions des GES et interactions avec les marchés de l'énergie : le cas de l'Europe ».)

### *Marché(s) du carbone en Australie*

Le New South Wales Greenhouse Gas Abatement Scheme (NSW GGAS) est un marché de réduction d'émissions obligatoire. Entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2003, il poursuit deux objectifs : d'une part, réduire les émissions engendrées par la production et l'usage de l'électricité, d'autre part, encourager des activités/projets susceptibles de compenser les émissions de GES.

Un objectif de réduction d'émissions est fixé annuellement par le GGAS. Il représente la totalité des émissions autorisées pour la consommation d'électricité dans l'État de Nouvelle-Galles du Sud. Le GGAS partage cet objectif entre les participants (*benchmark participants*), tenus d'honorer cet objectif individuel sous peine de pénalités. Pour ce faire, les participants achètent des certificats d'abattements pour compenser les émissions excédentaires au regard de leur objectif. Ces certificats d'abattements sont fournis par des développeurs de projets accrédités par le GGAS. Un régulateur, l'Independent Pricing and Regulatory Tribunal (IPART), assure le respect et le fonctionnement du système.

Fin 2008, dans le *Livre blanc*<sup>3</sup> sur la réduction des émissions de CO<sub>2</sub>, le Premier ministre australien Kevin Rudd a annoncé un objectif de 5 à 15 % de réduction des émissions de gaz à effet de serre d'ici 2020 par rapport à 2000, et ce grâce à la mise en place d'un important marché du carbone. Pour mémoire, l'objectif fixé à l'Australie dans le cadre du protocole de Kyoto est de limiter à 8 % d'ici 2012 l'augmentation de ses émissions par rapport à 1990.

La dynamique instaurée par le parti travailliste depuis 2006 a eu un impact sur le marché régional existant. Les incertitudes pesant sur la transition entre le NSW GGAS et le futur marché national rendent les investisseurs prudents. Par ailleurs, le

---

3. « Carbon Pollution Reduction Scheme: Australia's Low Pollution Future », *White Paper*, vol. 2, décembre 2008.

développement de projets portant sur l'amélioration de l'efficacité énergétique pour l'usage de l'eau et de l'énergie (*Demand-Side Management for Energy and Water Use*) a entraîné un trop-plein de crédits sur le marché. Ce type de projets très prisés dans le cadre du NSW GGAS pourrait être écarté du système national<sup>4</sup>. En conséquence, en 2007 les volumes échangés ont augmenté modestement et le prix des quotas a sévèrement chuté.

### *Chicago Climate Exchange*

Le Chicago Climate Exchange (CCX) est un marché de type *cap & trade* légalement contraignant. Il couvre tous les secteurs et compte parmi ses membres des compagnies du secteur privé, des universités, des organisations non gouvernementales et des villes.

Les membres (*full members*), entités émettant directement des GES, s'engagent à réduire leurs émissions de 6 % par rapport à 1998-2001 (c'est la moyenne des émissions sur cette période qui fait référence) d'ici 2010. Le cap par entité émettrice est donné au regard de l'année de référence, l'objectif à atteindre fixe le nombre de crédits alloués aux entités émettrices.

Les associés (*associate members*), entités dont les émissions directes de GES sont minimales, s'engagent à compenser 100 % de leurs émissions indirectes engendrées par des déplacements professionnels et leur consommation énergétique dès leur adhésion et jusqu'à 2010.

Les participants (*participant members*) sont les développeurs de projets, les fournisseurs de crédits, les intermédiaires financiers.

Pour les aider à atteindre leurs objectifs de réduction, les entités participantes peuvent recourir à des crédits de compensation volontaire, provenant de projets qualifiés de réduction d'émissions dans la limite de 4,5 % des émissions totales de tous les adhérents au CCX.

---

4. « Demand-Side Management (DSM) Projects », voir Banque mondiale, *State and Trends of the Carbon Market 2008*.

En 2007, les échanges sur le CCX ont représenté 72,4 millions de dollars, à comparer avec 38,3 en 2006. Une tonne de CO<sub>2</sub> s'est échangée entre 1,62 et 4,20 dollars (pour un prix moyen de 3,15 dollars). Les volumes échangés en 2007 ont quasiment doublé par rapport à l'année précédente. En mars 2008, 19,7 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> avaient déjà été échangées, soit quasiment le volume total de transactions enregistrées en 2007. Ce marché connaît donc une forte dynamique et bénéficie du consensus grandissant aux États-Unis sur la nécessité de mettre en place un système *cap & trade* au niveau fédéral.

### **Le protocole de Kyoto : des mécanismes fondés sur le marché**

Au niveau de la communauté internationale, la lutte contre le changement climatique est essentiellement gouvernée par deux accords :

- en 1992, la convention-cadre des Nations unies pour les changements climatiques (CCNUCC) établit des normes pour ralentir le réchauffement de la planète. Les pays signataires s'engagent à mettre en place des politiques nationales de lutte contre le changement climatique ;
- en 1997, le protocole de Kyoto introduit un accord contraignant. En appliquant un principe de « responsabilité commune mais différenciée », il reconnaît la responsabilité des pays industrialisés dans les niveaux actuels de gaz à effet de serre (GES) et exige de leur part des efforts conséquents.

Le protocole concerne à ce jour 184 pays, dont 36 (visés à l'annexe 1 du protocole) se sont engagés à diminuer globalement leurs émissions de GES<sup>5</sup> de 5 % entre 2008 et 2012 par rapport aux niveaux de 1990. La ratification australienne en décembre 2007 fait désormais des États-Unis le seul pays industrialisé à ne pas avoir ratifié le protocole de Kyoto. Les pays en voie de développement (PED), dont la Chine et l'Inde, n'ont pas d'objectif chiffré de réduction d'émissions mais sont tenus de

---

5. Six gaz à effet de serre sont couverts par le protocole de Kyoto : le dioxyde de carbone (CO<sub>2</sub>), le méthane (CH<sub>4</sub>), l'oxyde nitreux (N<sub>2</sub>O), l'hexafluorure de soufre (SF<sub>6</sub>), les hydrofluorocarbures (HFC), les hydrocarbures perfluorés (PFC).

participer à l'effort global au travers d'actions volontaires. Le 1<sup>er</sup> janvier 2008 a marqué l'entrée en application de la première phase du protocole de Kyoto qui se terminera en 2012. Les réductions d'émissions deviennent légalement contraignantes et les pays signataires sujets à des pénalités s'ils ne remplissent pas leurs objectifs d'ici 2012.

### Encadré 5. Quelques points de repère

**1992 – Sommet de Rio :** Ouverture à la signature des États de la convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), ratifiée à ce jour par 192 pays. L'objectif premier est la stabilisation à terme des gaz à effet de serre (GES) sur la base d'un principe d'obligations communes, mais distinctes, et selon les capacités respectives des parties, mettant en avant le rôle des pays développés dans la lutte contre le changement climatique. Elle ne contient pas de mesures contraignantes en soi.

**1995 – COP 1, Berlin :** Première session de la conférence des parties (COP). Le *mandat de Berlin* établit une phase d'évaluation de deux ans pour discuter les options individuelles des pays pour respecter les engagements de la convention.

**1997 – COP 3, Kyoto :** Le protocole de Kyoto est adopté. Il est à ce jour ratifié par 184 pays et engage 36 autres à diminuer globalement leurs émissions de GES de 5 % entre 2008 et 2012 par rapport aux niveaux de 1990. Les pays en voie de développement (PED) n'ont pas d'objectif chiffré de réduction d'émissions mais sont tenus de participer à l'effort global au travers d'actions volontaires.

**2001 – COP 7, Marrakech :** Les *accords de Marrakech* définissent la mise en œuvre du protocole de Kyoto.

**2004 – COP 10, Buenos Aires :** Les parties prennent acte de la ratification de la Russie qui permet l'entrée en vigueur du protocole.

**2005 – COP 11, Montréal :** La première réunion des parties au protocole (CMP 1) se déroule en parallèle. Le *processus de Montréal* est entamé pour étendre l'existence du protocole au-delà de 2012.

**2007 – COP 13 et CMP 3, Bali :** La conférence de Bali débouche sur une feuille de route vers un nouvel accord de protection du climat qui prendrait la suite du protocole de Kyoto.

**2008 – COP 14 et CMP4, Poznan**

**2009 – COP 15 et CMP 5, Copenhague :** Adoption prévue du nouvel accord de protection du climat.

Pour minimiser le coût engendré par les réductions d'émissions, les États peuvent recourir à trois mécanismes de flexibilité, complémentaires des efforts nationaux de réduction :

- les pays visés à l'annexe 1 du protocole de Kyoto reçoivent des quotas d'émissions de GES, les UQA<sup>6</sup> (unités de quantité attribuées), en fonction de leur objectif chiffré de réduction. Un marché des quotas (« le marché international de droits d'émission ») doit permettre l'échange d'UQA entre les pays signataires ;
- deux mécanismes dits « de projets », le mécanisme de développement propre (MDP) et la mise en œuvre conjointe (MOC), permettent à un pays<sup>7</sup> d'obtenir des crédits d'émissions sur la base d'investissements qui évitent ou diminuent les émissions de GES :

**Tableau 13 : Volumes échangés sur les marchés de compensation carbone de projets**

	Marché MDP primaire	Marché MDP secondaire	Marché MOC	Compensation volontaire (OTC)
Volumes échangés en 2005 (en millions de tonnes de CO <sub>2</sub> )	341	10	11	
Valeur (en millions de dollars américains)	2 417	221	68	
Volumes échangés en 2006 (en millions de tonnes de CO <sub>2</sub> )	537	25	16	14,3
Valeur (en millions de dollars américains)	5 804	445	141	58,5
Volumes échangés en 2007 (en millions de tonnes de CO <sub>2</sub> )	551	240	41	42,1
Valeur (en millions de dollars américains)	7 426	5 451	499	258,4

Note : Les volumes échangés correspondent aux transactions effectuées entre différents acteurs et sont donc largement supérieurs aux réductions d'émissions réelles.

Source : Banque mondiale, *State and Trends of the Carbon Market 2008*.

6. Une unité vaut une tonne en équivalent CO<sub>2</sub>.

7. Les pays visés à l'annexe 1 du protocole de Kyoto.

- le MDP repose sur la réalisation de projets « propres » dans un pays en développement en échange de crédits de réduction d'émissions (unités de réduction certifiée des émissions, URCE). Ce mécanisme permet d'associer les PED aux efforts de limitation des émissions ;
- proche du dispositif précédent, la MOC permet aux pays les plus industrialisés de financer des projets de réduction d'émissions de GES, non plus dans les PED mais dans les pays en transition sur le plan économique (tels que les pays de l'Europe de l'Est et la Russie) en échange d'unités de réduction d'émissions (URE).

Ces mécanismes de flexibilité orientent les investissements en recherchant un résultat environnemental à moindre coût. Officiellement entrés en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2008, ces trois marchés se mettent progressivement en place. Notons que ces mécanismes sont à l'origine fondés sur des interactions entre États mais qu'au sein de ces États, ils peuvent être mis en œuvre par des installations. Les crédits MDP sont ainsi fongibles (dans une certaine limite) avec le système de l'EU ETS qui fonctionne au niveau des installations.

### ***Le protocole de Kyoto est-il légalement contraignant ?***

Le protocole de Kyoto comporte une procédure de non-respect des objectifs de réduction d'émissions assortie de sanctions. Il prévoit que, pour compenser leur surplus d'émissions, les États en infraction pourront emprunter des UQA sur la période d'engagement suivante avec une pénalité de 30 %. Dans les faits, cela revient à reporter la question des pénalités à une seconde période encore hypothétique à ce jour. Par ailleurs, les États n'ont pas encore décidé leurs objectifs de réduction d'émissions pour cette deuxième période. Les pénalités éventuelles seront donc prises en compte lors de l'établissement des futurs objectifs, sous peine que l'État concerné se désolidarise du régime. On voit là toute la limite de l'application de règles internationales à des États souverains<sup>8</sup>.

---

8. R. Keohane et K. Raustiala, « Toward a Post-Kyoto Climate Change Architecture: A Political Analysis », *Discussion Paper 08-01*, Harvard Project on International Climate Agreements.

### *Le marché international de droits d'émissions*

Le marché international de droits d'émissions est un marché de type *cap & trade* entre pays. Il est encore en voie de développement bien qu'il soit entré en application en janvier 2008 (la première période court de 2008 à 2012). Les engagements chiffrés de limitation ou de réduction d'émissions visés à l'annexe B du protocole de Kyoto (voir tableau 14) déterminent le nombre d'UQA attribuées à chaque pays.

Aucun prix n'existe actuellement bien que les crédits issus des mécanismes de projets (URCE et URE) soient parfaitement fongibles. Le manque de visibilité sur un futur accord de protection du climat qui prendrait la suite du protocole de Kyoto après 2012 est un des facteurs expliquant le retard de ce marché.

L'année de référence choisie, 1990, correspond à une époque où le système soviétique prévalait dans les pays désormais en transition vers une économie de marché. Sur la période 2008-2012, la Fédération de Russie et l'Ukraine sont autorisées à émettre autant de GES qu'en 1990 alors que leurs niveaux d'émissions actuels sont largement en deçà (l'effondrement économique qui a suivi la fin de l'URSS a entraîné une forte diminution des émissions de GES). Russie et Ukraine se trouvent ainsi à la tête d'une quantité d'UQA ou « air chaud » qu'elles pourraient vendre à d'autres pays pour les aider à remplir leurs objectifs.

Légalement, toutes les UQA ont la même valeur. Néanmoins, il est difficilement soutenable pour un État de recourir à des crédits qui ne participent pas à un effort effectif de réduction de GES. Un consensus émerge sur la nécessité d'associer ces crédits à des mesures propres, par exemple en exigeant que les revenus engendrés soient réinvestis dans des projets visant à réduire les émissions. L'insuffisance de telles garanties pour l'acheteur est une autre des raisons expliquant le lent démarrage de ce marché.

Enfin, les installations couvertes par l'EU ETS peuvent acheter des crédits issus de mécanismes de projets mais ne sont pas autorisées à acheter des UQA. En effet, le marché européen d'échange de droits d'émissions souhaite encourager les

réductions d'émissions sur son territoire et en limite l'externalisation au seul recours des MDP et de la MOC. La compatibilité des crédits URCE et URE avec l'EU ETS, premier marché d'échanges d'émissions, a créé une dynamique sur les marchés du MDP et de la MOC, entraînant les prix vers le haut. Le mar-

**Tableau 14 : Annexe B du protocole de Kyoto**

Partie	Engagement chiffré de limitation ou réduction (en % des émissions de l'année de référence)	Partie	Engagement chiffré de limitation ou réduction (en % des émissions de l'année de référence)
Allemagne	92	Lettonie*	92
Australie	108	Liechtenstein	92
Autriche	92	Lituanie*	92
Belgique	92	Luxembourg	92
Bulgarie*	92	Monaco	92
Canada	94	Norvège	101
Communauté européenne	92	Nouvelle-Zélande	100
Croatie*	95	Pays-Bas	92
Danemark	92	Pologne*	94
Espagne	92	Portugal	92
Estonie*	92	Roumanie*	92
États-Unis	93	Royaume-Uni	92
Finlande	92	Fédération de Russie*	100
France	92	Slovaquie	92
Grèce	92	Slovénie*	92
Hongrie*	94	Suède	92
Irlande	92	Suisse	92
Islande	110	République tchèque*	92
Italie	92	Ukraine*	100
Japon	94		

\* Pays en transition vers une économie de marché.

ché international de droits d'émissions ne bénéficie pas de cette dynamique.

Sur le papier, les UQA sont excédentaires au regard des émissions réelles. La crainte qu'elles inondent le marché et décrédibilisent les efforts de réduction d'émissions dans le cadre du protocole de Kyoto est légitime. L'impact sur les marchés MDP et MOC serait désastreux, tirant les prix vers le bas, provoquant également une baisse des prix des crédits échangés dans le cadre de l'EU ETS. Un échec des négociations sur l'avenir du protocole de Kyoto après 2012 pourrait précipiter cette issue. Néanmoins, le risque politique encouru par les pays qui recourraient à cet air chaud et le fait que la majorité des volumes échangés a lieu dans le cadre de l'EU ETS limitent ce danger.

#### *Les mécanismes de développement propres (MDP)*

Le marché des MDP a représenté en 2007 5,4 millions d'euros (7,4 millions de dollars<sup>9</sup>). Plus de 4 200 projets sont enregistrés, en cours de validation ou d'enregistrement. D'ici 2012, ces projets pourraient représenter une réduction des émissions équivalant 2 900 millions de tonnes de carbone<sup>10</sup>. Néanmoins, certains analystes estiment que ce nombre sera plus proche de 1 600 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> en raison des retards de financement et des délais de traitement des dossiers.

Malgré son succès grandissant, le MDP fait l'objet de nombreuses critiques :

- de par sa conception, ce mécanisme ne peut pas modifier profondément le bouquet énergétique des pays hôtes ou entraîner des changements structurels majeurs. Or le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) insiste sur la nécessité d'augmenter significativement les efforts de réduction d'émissions dans le secteur énergétique, en particulier dans les pays en voie de développement ;
- la qualité environnementale de certains projets fait débat. En particulier, les projets de traitement de rejets dans l'industrie chimique (HFC et N<sub>2</sub>O) – 2 % de la totalité des projets – sont particulièrement rémunérateurs en crédits d'émissions

9. Banque mondiale, *State and Trends of the Carbon Market 2008*.

10. UNEP [2008], <cd4cdm.org/Publications/ElectricityTargetsDCpost2010.pdf>.

puisqu'ils représentent à ce jour 76 % des crédits alloués. Une tonne de  $N_2O$  équivaut à 310 tonnes de  $CO_2$ , une tonne de  $HFC_{23}$  équivaut à 11 700 tonnes de  $CO_2$ . Ces gaz ne représentent pourtant qu'une faible partie des émissions totales de GES. L'attrait des investisseurs pour ce type de projet est disproportionné au regard des efforts de réduction nécessaires. À titre d'exemple, les énergies renouvelables constituent 63 % des projets et représentent 12 % des crédits alloués. On attend néanmoins d'ici 2012 un rééquilibrage dans l'allocation des crédits (voir tableau 15) ;

- ces projets n'ont pas, pour l'heure, eu un impact significatif sur les transferts de technologie vers les pays en voie de développement et ne contribuent donc pas de manière durable au développement de ces derniers ;

- la répartition géographique des pays destinataires est très inégale. Chine, Inde et Brésil attirent la majorité des investissements alors que seuls 2,3 % des projets ont été conduits sur le continent africain. Le MDP étant avant tout un instrument de marché, le prix du carbone n'est pas assez élevé pour l'emporter sur le risque encouru par des investissements en Afrique, en particulier en Afrique subsaharienne. Les projets susceptibles d'engendrer des réductions d'émissions dans ces pays sont de petite taille. L'expérience montre que le MDP n'est pas adapté à ce type de projet ;

- certains projets auraient vu le jour en l'absence de ce mécanisme et ne présentent donc pas un caractère d'additionnalité et ce malgré un processus rigoureux d'autorisation. Or les crédits alloués à un projet enregistré sous le MDP et qui ne présente pas de caractère « additionnel » représentent un accroissement des émissions globales et non une réduction ;

- enfin, le système de contrôle et d'évaluation des projets, long et laborieux, limite en soi l'efficacité de ce mécanisme. L'augmentation considérable du nombre de projets constatée au cours des deux dernières années contraint fortement l'UNFCCC, qui peine à suivre la demande. Les investisseurs privés, de leur côté, ressentent la longueur du processus comme un frein à l'investissement.

À ce jour, deux secteurs à eux seuls représentent près de 75 % des projets : les industries du secteur énergétique (recou-

**Tableau 15 : Projets enregistrés par secteur**

Secteur	Part (%)	Secteur	Part (%)
Industries de l'énergie	56,63	Production de métal	0,12
Distribution d'énergie	0	Émissions fugitives à partir de combustibles	7,47
Demande d'énergie	1,12	Émissions fugitives à partir de la consommation et de la production de HFC et SF <sub>6</sub>	1,12
Industrie manufacturière	5,16	Utilisation de solvant	0
Industrie chimique	2,55	Déchets	19,10
Construction	0	Boisement et reboisement	0,06
Transport	0,12	Agriculture	5,66
Mines et activités de production de minéraux	0,87		

Source : <cdm.unfccc.int>.

vrant à la fois les sources d'énergies renouvelables et non renouvelables) pour 56,63 % (910 projets) et le traitement des déchets à hauteur de 19,1 % (307 projets). De nombreux réservoirs sources de réductions significatives d'émissions sont encore insuffisamment exploités dont l'agriculture, le transport ou l'efficacité énergétique des bâtiments. C'est particulièrement dommage dans le secteur du bâtiment. Les technologies sont disponibles et le retour sur investissement est relativement court, d'autant plus rapide que les prix de l'énergie sont élevés. En mai 2008, seuls six projets concernaient l'efficacité énergétique des bâtiments.

Le MDP arrive progressivement à maturité. Pour preuve, le secteur financier a à présent rejoint gouvernements et acteurs qui dans un premier temps ont utilisé ces mécanismes dans le but de ne pas dépasser leurs quotas. De nombreux gouvernements se sont lancés dans la création de fonds d'investissement du carbone pour leur permettre de financer des projets d'envergure de type MDP et MOC.

La conférence de Poznan a entamé un processus de réforme du MDP afin de le rendre plus efficace, mais les timides avancées

ne satisfont pas les parties prenantes qui souhaitent plus de transparence et plus de fluidité dans la délivrance de crédits.

2009 devrait être une année charnière. La crise financière n'est pas sans impact sur le marché du carbone. Le MDP pourrait en souffrir. En Chine, principal destinataire des projets MDP, la production d'électricité a accusé une baisse record de 9,6 % fin 2008, accusant deux mois consécutifs de baisse. Le financement de projets pourrait devenir plus difficile et les acheteurs se montrer plus réticents à s'engager sur des projets sans garantie de la part du développeur de délivrer les crédits.

Dans le sillage de la crise économique, les installations couvertes par l'EU ETS anticipent une réduction de leurs émissions

**Tableau 16 : Répartition des crédits par type de projet**

Type de projet	Nombre de projets MDP (%)	Nombre de crédits issus par projet (%) et par an	Nombre de crédits attendus d'ici 2012 (%)
Énergies renouvelables	63	12	35
Réduction des émissions CH <sub>4</sub> ; ciment et mine/lit de charbon	16	7	19
Amélioration de l'efficacité énergétique côté production	10	11	4
Amélioration de l'efficacité énergétique côté demande	5	0	1
Changement de combustible fossile	3	1	7
Réduction des HFC, PFC, N <sub>2</sub> O	2	76	27
Boisement et reboisement	0,8	0	0,4
Transport	0,2	0	0,1

Source : UNEP Risoe Centre on Energy, Climate and Sustainable Development, 2008.

et ont diminué leur demande de crédits URCE. L'arrivée des UQA sur le marché pourrait accentuer cette diminution. Les inquiétudes sont donc particulièrement grandes du côté des développeurs de projets qui manquent de visibilité.

Enfin, les perspectives pour les projets de réduction d'émissions après la fin de la période couverte par le protocole de Kyoto (2008-2012) sont encore incertaines.

### *La mise en œuvre conjointe (MOC)*

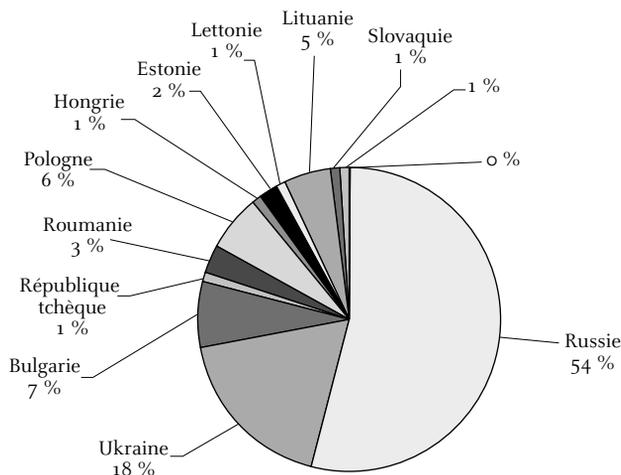
Tout comme le MDP, la MOC permet de procéder à des investissements visant à réduire les émissions de gaz à effet de serre en dehors de leur territoire national et de bénéficier des crédits d'émissions générés par les réductions ainsi obtenues. À la différence du MDP, ce mécanisme s'applique entre pays développés.

La délivrance des crédits URE a débuté le 1<sup>er</sup> janvier 2008 alors que les crédits issus de projets MDP sont disponibles sur le marché depuis 2005. C'est donc un marché récent. Les gouvernements des pays hôtes n'ont fixé un cadre régulateur pour la mise en œuvre conjointe que relativement tard, ce qui a pénalisé les investissements et l'usage de ce mécanisme. Comparée aux 4 200 projets comptabilisés dans le cadre du MDP, la MOC affiche 185 projets enregistrés en décembre 2008. Ce

**Tableau 17 : Répartition des projets et crédits issus de la MOC**

Type de projet	Nombre de projets MOC (%)	Nombre de crédits attendus d'ici 2012 (%)
Réduction des émissions CH <sub>4</sub> ; ciment et mine/lit de charbon	37	47
Énergies renouvelables	28	7
Efficacité énergétique	18	14
Réduction des HFC, PFC, N <sub>2</sub> O	13	29
Changement de combustible fossile	4	3
Boisement et reboisement	0	0

**Graphique 7 : Répartition géographique des crédits issus de projets MOC par pays d'origine**



Source : UNEP Risoe Centre on Energy, Climate and Sustainable Development, 2008.

mécanisme est encore timide bien qu'opérationnel. Le protocole de Kyoto se terminant en 2012, et en l'absence d'un cadre international au-delà, il reste peu de temps pour que ce mécanisme puisse exprimer son plein potentiel.

La Fédération de Russie et l'Ukraine présentent un immense réservoir de réductions d'émissions et d'opportunités, notamment dans les secteurs du transport et de la distribution des hydrocarbures, où les fuites de gaz sont particulièrement importantes. Sur les 185 projets enregistrés en décembre 2008, 90 sont développés en Russie, 30 en Ukraine. Le nombre de projets sur les *fugitive gas projects* (33 sur 185 projets MOC) reflète le potentiel de réduction d'émissions offert par le secteur énergétique dans ces pays.

#### *Lien entre EU ETS et les mécanismes de flexibilité*

Près de 90 % des achats de crédits sur les marchés MDP et MOC sont réalisés par des acteurs européens, avec une très forte implication du secteur privé. Le Japon intensifie ses actions sur ces marchés, notamment en vue de se rapprocher de son objectif de réduction d'émissions dans le cadre du protocole de Kyoto.

Il existe des mécanismes de transferts de quotas entre les mécanismes du protocole de Kyoto et l'EU ETS. Le marché européen autorise en effet le recours aux mécanismes de flexibilité dans une certaine limite. Les nouvelles règles<sup>11</sup> de l'EU ETS autorisent désormais l'importation d'ici 2020 de 1,7 milliard de crédits URCE et URE<sup>12</sup>, soit 150 millions de crédits supplémentaires à utiliser uniquement au cours de la phase 3 (2013-2020). Ces crédits équivaldraient à près de la moitié des réductions des émissions de CO<sub>2</sub> exigées des entreprises sur la période 2008-2020.

La mise en œuvre de l'EU ETS a donc fortement favorisé le développement des MDP et de la MOC. La part prépondérante de l'EU ETS dans la dynamique des mécanismes de projet se ressent également au niveau des prix des crédits URCE et URE qui suivent la courbe de prix des quotas européens. Fin 2005, la mise en place de la directive de l'EU ETS sur la double comptabilisation des crédits a modifié la répartition des pays destinataires de projets type MOC : un projet couvert par l'EU ETS ne peut pas recevoir de crédits URE. Russie et Ukraine sont devenues les principaux marchés potentiels pour le développement de ce type de projets.

### **Compensation volontaire**

Le marché de la compensation volontaire des émissions de CO<sub>2</sub> n'entre pas dans le cadre du protocole de Kyoto mais reprend le principe de neutralité géographique au cœur des mécanismes de flexibilité : une quantité donnée de CO<sub>2</sub> émise dans un endroit peut être compensée par la réduction ou la séquestration d'une quantité équivalente dans un autre lieu.

Contrairement au marché de type *cap & trade*, où la nécessité d'échanger les crédits et le prix de la tonne de CO<sub>2</sub> sont dictés par l'objectif de réduction – le cap – imposé aux entités émettrices, le marché de la compensation volontaire repose uniquement sur les interactions entre acheteurs, intermédiaires et fournisseurs. Les transactions s'effectuent ici *over the counter*

---

11. Paquet « Énergie et climat », décembre 2008.

12. Point Carbon, *Le Moniteur du MDP et de la MOC*, vol. 6, n° 25, 7 janvier 2009.

(OTC), ce qui pose des problèmes d'accès aux données et de traçabilité<sup>13</sup>.

La demande naît de la volonté d'entités de diminuer leur empreinte carbone. Les acheteurs de crédits incluent des compagnies, des individus et d'autres entités, non soumis à une obligation de réduction des émissions de CO<sub>2</sub> (par exemple, des compagnies européennes ne relevant pas de l'EU ETS, des ONG, les organisateurs d'un événement précis tel que la coupe du monde de football en 2006). Des compagnies peuvent également acheter des crédits de carbone au nom de particuliers (agences de voyages, compagnies aériennes, etc.).

À l'autre bout de la chaîne, les développeurs de projets créent l'offre. Les projets pouvant engendrer des crédits, les *voluntary emissions reductions* (VER) ou *carbon offsets* relèvent généralement de quatre catégories : reboisement, énergies renouvelables, efficacité énergétique et réduction d'émissions autres que le CO<sub>2</sub>. Par exemple, la construction d'une ferme d'éoliennes ou le remplacement d'ampoules incandescentes par des ampoules fluorescentes dans un bâtiment engendre un nombre de crédits correspondant aux émissions de CO<sub>2</sub> évitées<sup>14</sup>.

Le marché de la compensation volontaire est ancien, les premières transactions ayant eu lieu dès 1988. Il a véritablement pris son essor en 2005. Les échanges se sont extrêmement complexifiés au cours des dernières années, le nombre d'intermédiaires et la possibilité pour un crédit de passer entre plusieurs mains augmentant, induisant des coûts additionnels. Un développeur de projet peut soit vendre directement au consommateur final, soit passer par des intermédiaires financiers qui vont faciliter la transaction entre acheteur et vendeur (*broker*) ou acheter des crédits provenant de plusieurs projets pour proposer au consommateur un portefeuille varié (*aggregator*), soit s'adresser à un opérateur spécialisé (*retailer*).

---

13. Pour une étude détaillée du marché de la compensation volontaire, voir : *Forging a Frontier: State of the Voluntary Carbon Markets 2008*, rapport du Ecosystem Marketplace & New Carbon Finance, mai 2008.

14. Dans le cas de la ferme d'éoliennes, on quantifie les tonnes de CO<sub>2</sub> évitées par rapport à celles qui auraient été produites par une source d'énergie fossile.

En 2007, 87 % des crédits échangés ont été vérifiés par un tiers. Le manque de régulation et d'un standard commun entraîne une très grande disparité dans la qualité des crédits proposés. L'année 2007 a vu l'émergence de standards et de registres. Différents standards développés par des organisations indépendantes aux niveaux national et international aident à la transparence de ce marché. Ces standards accréditent en général des projets qui présentent un caractère additionnel, permanent, quantifiable et prennent en compte les fuites possibles (émissions de CO<sub>2</sub> engendrées par la mise en œuvre du projet). On peut citer parmi les plus connus le *Gold Standard* développé par un large groupe d'ONG. Les crédits alloués aux projets répondant aux standards les plus contraignants s'échangent au prix le plus élevé. Les procédures de vérification et de validation entraînent un coût additionnel. On peut également penser que ces crédits sont les plus demandés. Ces standards peuvent aider l'acheteur final à privilégier les projets les plus efficaces d'un point de vue environnemental. Les registres quant à eux pourront permettre d'éviter le double comptage d'un crédit (éviter, par exemple, qu'un crédit retiré sur le marché volontaire soit également compté dans le cadre d'une initiative régionale).

Le secteur privé a constitué en 2007 la majeure partie (79 %) des acheteurs de crédits et a utilisé ces crédits soit pour compenser ses émissions (50 %), soit en vue d'échanges futurs (29 %). Interrogés sur leurs principales motivations, les acheteurs indiquent la responsabilité d'entreprise et l'image, le prix des crédits n'intervenant que très bas dans l'ordre des priorités. La part des ONG représente 13 %, celle des particuliers 5 % et moins de 1 % pour les entités gouvernementales<sup>15</sup>. En 2007, l'Union européenne est devenue le premier acheteur de crédits avec 47 % de part de marché, devant les États-Unis dont la part est passée de 68 % à 2006 à 37 % en 2007.

Les projets sont majoritairement localisés en Asie (39 %) et aux États-Unis (27 %). Les développeurs de projets en Chine et en Inde, qui sont également fortement présents sur

---

15. *Forging a Frontier: State of the Voluntary Carbon Markets 2008*, rapport du Ecosystem Marketplace & New Carbon Finance, mai 2008.

le marché des MDP, peuvent en effet arbitrer leurs crédits pré-MDP entre le marché régulé et le marché de la compensation volontaire. Aux États-Unis, le manque d'un marché régulé au niveau fédéral a favorisé l'émergence du marché volontaire.

En moyenne un crédit s'est échangé à 6,1 dollars la tonne de CO<sub>2</sub> en 2007 contre 4,1 en 2006. Les projets de reboisement et de réduction d'émissions de méthane engendrent les crédits les plus chers. En 2007, 42 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> ont été échangées pour une valeur de 258 millions de dollars. Clairement, en comparaison avec les volumes échangés sur les marchés régulés, soit 2 960 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> pour 66,5 milliards de dollars, c'est un petit marché. Néanmoins, sa taille est supérieure au marché New South Wales et il pourrait en 2020 être équivalent à ce qu'était l'EU ETS en 2005.

Pendant, ce marché pose la question accrue de la tonne de CO<sub>2</sub> « évitée ». L'évaluation *ex ante* d'une tonne de CO<sub>2</sub> produite est difficile. Une tonne de CO<sub>2</sub> émise reste présente dans l'atmosphère de longues années. Piéger ailleurs une quantité de CO<sub>2</sub> équivalente ne suffit pas à équilibrer le bilan carbone. Par ailleurs, il est difficile d'assurer la permanence des réductions d'émissions, une catastrophe naturelle peut suffire à détruire une forêt ou une ferme d'éoliennes. Au-delà de ces simples points techniques, on peut craindre que ce type de mécanisme reporte au second plan les vraies solutions qui passent par des modifications profondes des comportements pour réduire notre dépendance aux énergies fossiles.

### **Politiques publiques et énergie**

Le marché oriente les investissements vers les solutions les plus économiques et ne garantit pas, par exemple, la distribution géographique comme on a pu le voir dans le cas des MDP. Au-delà des mécanismes de marché, il faut également considérer l'intervention publique, les coopérations entre nations, les taxes, les subventions, les standards mis en place.

Les politiques publiques peuvent aider à favoriser la pénétration commerciale de nouvelles formes d'énergie faiblement

émettrices de GES, en particulier les énergies renouvelables. L'Union européenne autorise ainsi ses États membres à recourir à des mécanismes d'aide afin de respecter l'objectif de porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans la consommation finale d'énergie. Bien sûr, le choix des instruments disponibles dépend de l'historique de la composition du bouquet énergétique national.

Une étude récente<sup>16</sup> montre que le coût des politiques nationales d'incitation aux énergies renouvelables ramené à la tonne de CO<sub>2</sub> évitée varie significativement d'un pays à un autre et est supérieur au prix du quota sur le marché européen (dans les deux cas étudiés : France et Royaume-Uni) : le coût des politiques publiques en France par tonne de CO<sub>2</sub> y est estimé à 39,5 euros la tonne de CO<sub>2</sub>. Parallèlement, l'étude estime le prix de quota nécessaire pour basculer du gaz/charbon vers l'éolien terrestre à 23/22 euros la tonne de CO<sub>2</sub>. Dans un contexte de prix de l'énergie élevé tel qu'on a pu le connaître au cours de l'été 2008, un marché de quotas CO<sub>2</sub> peut suffire à orienter les investissements vers des technologies faiblement émettrices. Néanmoins, dès que les prix baissent l'arbitrage est plus délicat. Par ailleurs, l'action publique aide à la visibilité indispensable à des investissements impliquant des coûts importants. Le danger est que ces aides se transforment en une rente indue pour les producteurs d'énergies renouvelables. Une fois les technologies suffisamment matures, il faudrait pouvoir laisser agir le marché.

C'est souvent difficile compte tenu du poids des lobbies dans la vie publique. Dans le calcul des coûts marginaux à long terme de la production d'électricité, il est nécessaire de prendre en compte le caractère intermittent de certaines sources telles qu'énergie solaire ou éolienne, et donc la nécessité de développer parallèlement à ces sources des capacités de production équivalente, sur la base cette fois d'énergie traditionnelle, pour éviter de drainer les réserves du réseau lorsque soleil ou vent font défaut. Le prix du marché devrait donc tenir compte de l'incertitude de la fourniture. Mais si les mécanismes d'incitation

---

16. C. Bordier, « Développement des énergies renouvelables : quelle contribution du carbone ? », *Étude climat*, n° 16, mission Climat de la Caisse des dépôts.

directs permettent d'amorcer le marché des énergies renouvelables, il reste difficile d'établir les conditions sous lesquelles la contrainte du marché du carbone pourrait être suffisante pour aider au développement des énergies renouvelables même matures.

### ***Impact sur le secteur énergétique***

L'AIE estime que pour couvrir les investissements dans les infrastructures énergétiques, 26 000 milliards de dollars seront nécessaires d'ici 2030, dont la moitié dans les pays en voie de développement (PED). Diriger ces investissements vers des technologies faiblement émettrices représente donc un enjeu de taille.

Les outils de la gouvernance carbone sont une nouvelle forme de gouvernance du secteur énergétique. En Europe, les règles de mise en œuvre de la troisième phase de l'EU ETS à l'horizon 2020 devraient avoir un impact significatif sur les stratégies des industriels dans leurs choix d'investissements. L'industrie a montré qu'elle pouvait participer à la lutte contre le changement climatique sous réserve que les règles soient transparentes, claires, efficaces et contribuent à une bonne visibilité du marché. La particularité des marchés du carbone est que la demande n'est pas « naturelle ». Elle est créée par des anticipations sur des régulations et politiques publiques qui pourraient survenir dans le cadre de la lutte contre le changement climatique. Une claire délimitation des domaines relevant de la régulation et de ceux qui doivent dépendre des acteurs financiers permettra de trouver un équilibre entre innovation et stabilité.

Dans les PED, le développement économique et l'éradication de la pauvreté vont de pair avec une consommation accrue d'énergie. Les mécanismes de compensation carbone ne doivent pas conduire à des reports d'action qui pourraient aggraver les conséquences du changement climatique. Il faut s'assurer que les MDP induisent des modifications durables dans les bouquets énergétiques, notamment concernant la production d'électricité.

## Les acteurs de la gouvernance carbone

### *Interaction entre énergie et climat*

Nul ne conteste aujourd'hui le double défi que constitue le couplage énergie et climat et des efforts sont entrepris depuis de nombreuses années pour tenter de maîtriser les émissions de GES. Les actions déjà engagées et les négociations en cours, au niveau national ou international, montrent qu'il est nécessaire de tenir compte du caractère multiple de l'énergie, à savoir qu'elle est un bien privé, qu'elle relève pour une part des intérêts de souveraineté nationale, qu'elle peut être utilisée comme une arme stratégique, enfin qu'elle peut être utilisée comme un outil de redistribution en faveur des plus défavorisés<sup>17</sup>.

Ces aspects sont à mettre en relation avec les rôles des principaux groupes d'acteurs : les citoyens, les industriels et les États. C'est en tenant compte des liens entre ces différents groupes d'acteurs et notamment de la responsabilité des gouvernements que pourront se produire des modifications durables de comportement. En particulier, on oublie trop souvent le rôle de l'industrie dans le développement des nouvelles technologies : elles sont pourtant en mesure d'avoir un impact majeur sur l'amélioration de l'efficacité énergétique ; le déclenchement des investissements nécessaires leur revient ; enfin, ce sont les grands groupes industriels qui signent les importants contrats internationaux.

### *De Bali à Copenhague*

Le 1<sup>er</sup> janvier 2008 a marqué l'entrée en application de la première phase du protocole de Kyoto qui se terminera en 2012 : les réductions d'émissions devaient légalement contraignantes et des pénalités pourraient affecter les pays signataires en cas de non-respect des objectifs d'ici 2012. Rares cependant seront les pays signataires en mesure de satisfaire à leurs engagements, et ce malgré des objectifs peu élevés. Pour l'ensemble des pays industrialisés<sup>18</sup> les émissions globales de

---

17. J. Lesourne, « Énergie et climat : l'indispensable coopération mondiale », Note de l'Ifri, octobre 2008.

18. Les pays visés à l'annexe 1 : les 36 soumis à des objectifs de réduction d'émissions, plus les États-Unis et l'Australie.

GES<sup>19</sup> ont diminué de 2,8 % entre 1990 et 2005. La majeure partie de ces réductions provient des pays en transition sur le plan économique<sup>20</sup> (recul de 35,2 %) quand les autres pays accusent une augmentation de 11 %. Plus inquiétant encore pour le futur, les réductions proviennent essentiellement des GES autre que le CO<sub>2</sub>, lequel constitue pourtant la principale fraction des émissions (83,2 % des émissions totales de GES en 2005 contre 80,4 % en 1990).

La conférence de Bali qui s'est tenue en décembre 2007 a établi un plan d'action vers un accord international de protection du climat qui prendrait la suite du protocole de Kyoto en 2012. Bali a permis des avancées tangibles tant sur la responsabilité des pays développés que sur les engagements nécessaires des PED. Pour la première fois, les États-Unis ont reconnu la nécessité pour les pays développés de convenir de limites quantifiables des émissions et d'objectifs de réductions mesurables et vérifiables. Pour la première fois également, les PED ont affiché leur volonté de réduire la croissance de leurs émissions et sont prêts à envisager des actions concrètes pour s'adapter aux impacts du changement du climat.

Mais ces résultats sont fragiles. Lors de l'ouverture des négociations officielles à Bangkok en avril 2008, les divergences de fond ont ressurgi. Premier point de désaccord, les PED insistent pour obtenir un objectif chiffré pour les pays industrialisés à moyen terme. L'Inde et la Chine privilégient leur développement économique et craignent un accord inéquitable. Deuxième sujet de contestation, les « approches sectorielles » au niveau mondial défendues par le Japon et soutenues par les États-Unis se heurtent à l'opposition de la Chine et de l'Inde qui leur préfèrent des politiques nationales sectorielles. Enfin, les transferts de technologie encouragés par le protocole de Kyoto font débat, leur interprétation variant selon les cultures. Ainsi les pays émergents demandent des transferts gratuits de ces technologies alors qu'elles sont la propriété de compagnies.

---

19. En dehors des émissions/absorptions dans le secteur d'utilisation des terres, du changement d'affectation des terres et de la foresterie (UTCATF).

20. Pays visés à l'annexe 1, évoluant vers une économie de marché : Biélorussie, Bulgarie, Croatie, Estonie, Hongrie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Roumanie, Russie, Slovaquie, Slovénie, République tchèque.

La conférence de Poznan qui s'est tenue en décembre 2008 n'a été qu'une étape intermédiaire vers celle de Copenhague de 2009, censée mettre en chantier le successeur du protocole de Kyoto. Elle a pâti du calendrier européen qui, pour sauver le paquet énergie et climat, ensemble de mesures phares destinées à la réalisation des objectifs 20-20-20, a repoussé son vote au Parlement après la conférence de Poznan, alors qu'un signal fort aurait été le bienvenu à l'entrée des négociations. De timides avancées ont cependant eu lieu. Ainsi, le Brésil, l'Afrique du Sud et le Mexique ont annoncé leur volonté de réduire leurs émissions. Sur le fond, les lignes de faille restent en place entre pays en voie de développement (au sens de l'ONU) et pays industrialisés, et les problèmes sont reportés à 2009 où l'on espère que le changement d'administration américaine apportera un nouveau souffle.

Malgré les avantages d'une approche globale, les intérêts divergents d'acteurs trop nombreux conduisent à une multiplication des compromis et à une dilution des objectifs. Un dialogue réduit à quelques pays et qui associerait pays industrialisés et pays émergents parmi les émetteurs les plus importants serait un premier pas pour porter des engagements concrets plus ambitieux et dont l'impact global serait de fait significatif. L'initiative lancée par le président Bush consistant à réunir les seize plus grands émetteurs gagnerait à être maintenue si le gouvernement américain changeait d'attitude.

Une approche qui viserait uniquement les réductions d'émissions sans une stratégie de développement des technologies propres associée est condamnée à échouer. De part et d'autre de l'Atlantique, les élus se montrent de plus en plus favorables à une approche couplée incluant régulation internationale et avancées technologiques. Sur ces questions, Européens et Américains disposent d'atouts majeurs et peuvent dégager des intérêts économiques convergents. L'Europe, après avoir longtemps mené la lutte contre le changement climatique, a beaucoup donné et s'essouffle. Une nouvelle impulsion semble nécessaire. Sous cet angle, un dialogue transatlantique pourrait être un des moteurs d'un accord post-Kyoto durable et viable.

### ***Les principaux acteurs en présence***

Parmi les principaux acteurs, le rôle des États-Unis sera déterminant. Ils n'ont pas ratifié l'accord de Kyoto moins pour son contenu que par le refus d'accepter en tant que première puissance du monde des obligations multilatérales. Depuis, l'opinion publique du pays a pris conscience du sérieux du problème du changement climatique et des initiatives importantes ont été prises au niveau de certains États. Simultanément, les centres de recherche et les entreprises américaines ont lancé des programmes de recherche significatifs. Notons aussi qu'au G8 de juillet 2008, le président Bush a accepté une déclaration prévoyant une réduction de moitié en 2050 des émissions de gaz à effet de serre par l'ensemble des pays du G8. Le changement au début de 2009 de l'administration au pouvoir ouvre la possibilité que l'attitude américaine soit plus ouverte à Copenhague, mais la réticence du pays à accepter des accords multilatéraux pourrait subsister.

La politique énergétique de l'Europe est assez caractéristique de sa situation dans le monde. D'une part, elle a pris des engagements forts en matière de lutte contre le changement climatique qui lui ont conféré une certaine autorité dans le cadre des négociations internationales. D'autre part, comme le choix des bouquets énergétiques se décide au niveau des États membres, la Commission ne peut mettre en place une politique commune que sur la base de compromis délicats et d'engagements parfois peu réalistes. L'Union européenne a décidé de réduire ses émissions de 20 % par rapport à leur niveau de 1990 d'ici 2020 et est prête à porter cet objectif à 30 % si d'autres pays industrialisés affichaient des objectifs similaires. Si l'on ajoute l'obligation de porter à 20 % la part des énergies renouvelables dans le bouquet énergétique européen, l'ambition d'améliorer l'efficacité énergétique de 20 %, la volonté de porter à 10 % la part des biocarburants dans la consommation d'essence et de gasoil, l'Union européenne prend le risque, en multipliant les objectifs, de contraindre excessivement les politiques énergétiques des États membres. Ces initiatives gagneraient à se confronter aux problèmes que rencontrent les industries lors de la mise en œuvre de ces objectifs. Le vrai garant d'efficacité serait de concentrer les efforts sur le seul véritable enjeu qui est la réduction des émissions de GES.

L'effondrement de l'URSS et le choix de 1990 comme base de départ des accords de Kyoto ont donné à la Russie une situation confortable, mais artificielle à laquelle le renouveau de sa croissance mettra bientôt fin. En dehors d'une participation active aux négociations internationales, la Russie pourrait se concentrer sur deux objectifs : d'une part une remontée progressive de ses prix internes d'hydrocarbures pour inciter ménages et entreprises à utiliser plus efficacement l'énergie, d'autre part un effort soutenu d'amélioration de l'efficacité énergétique, une efficacité qui a été largement négligée pendant la période soviétique.

Au stade actuel de leur développement économique, les grandes économies émergentes, Chine, Inde et Brésil, ont nécessairement une élasticité de consommation d'énergie primaire par rapport au revenu relativement élevée. Néanmoins, sans compromettre leur croissance, elles peuvent sensiblement réduire cette élasticité ou le taux d'émission de GES :

- en Chine et en Inde en ayant recours pour les centrales électriques au charbon aux technologies existantes les plus modernes et en déclassant progressivement les vieilles installations ;
- en assurant dans les trois pays un développement des transports publics urbains freinant l'explosion de l'usage de la voiture dans les villes ;
- en veillant, en Inde notamment, à une utilisation plus rationnelle de la biomasse ;
- en réajustant, en Inde et au Brésil, des tarifs d'électricité qui ne reflètent pas les coûts ;
- en réduisant en Inde les pertes en transport d'électricité et les vols ;
- en préparant au Brésil la production de biocarburants de deuxième et troisième générations ;
- en maîtrisant, au Brésil, la gestion des immenses massifs forestiers.

Les entreprises de ces pays peuvent aussi devenir des partenaires importants d'accords de coopération avec des firmes de pays développés conduisant à une baisse des émissions pour l'ensemble des partenaires, au travers notamment des mécanismes de développement propre (MDP). Un des enjeux du futur

accord sera de distinguer les grandes économies émergentes des pays en voie de développement pour lesquels les problématiques sont largement différentes.

Les pays exportateurs de pétrole ressentent les préoccupations environnementales comme autant de menaces sur leur principale ressource économique et s'inquiètent de la sécurité de la demande. Pourtant, une diminution de la demande globale en valeur absolue n'est pas envisageable à moyen terme, le pétrole restant pour longtemps encore un facteur du développement industriel et sans alternative véritable dans le domaine des transports. Un engagement plus important de la part des pays de l'OPEP devrait s'appuyer sur la prise en compte des intérêts économiques de ces pays et l'intérêt partagé de gérer et préserver la ressource.

Un accord international passe aussi par une redéfinition des stratégies d'aide au développement qui devraient intégrer des politiques de lutte contre le changement climatique. C'est d'autant plus vrai pour les pays les plus pauvres, grands oubliés de ces négociations et premiers affectés par les bouleversements climatiques. L'expérience montre combien c'est difficile : le manque d'infrastructures et la situation économique de ces pays sont peu attractifs pour les investisseurs.

## Conclusion

L'émergence de nombreux marchés du carbone dans le monde témoigne d'une volonté partagée de lutter contre le changement climatique. C'est sans doute le premier exemple d'un marché somme toute artificiel, le bien étant la température mondiale. Selon Point Carbon, les volumes échangés dans les différents marchés régulés auraient augmenté de 56 % au cours du premier semestre 2008 par rapport à la même période en 2007, ce qui confirme la dynamique de ces marchés. L'EU ETS reste de loin le marché dominant dans les échanges de droits d'émissions.

L'expérience montre que ces instruments sont complexes. Fin 2012, début de la troisième phase de l'EU ETS, et après huit ans d'existence, le système européen d'échanges de droits d'émissions ne sera toujours pas mature même si une philosophie d'ensemble semble se dégager. Ce système s'est construit tant bien que mal

sur des décisions gouvernementales et des accords politiques entre gouvernements qui ont fixé les caps d'émissions. On a pu en identifier les principaux biais : il est inégal par partie, certains secteurs sont peu protégés, les caps d'émissions sont souvent trop lâches. On sait également qu'un système d'enchères généralisées permettrait de résoudre une partie de ces problèmes. Tels quels, ces marchés ne suffiront pas à achever les réductions d'émissions nécessaires pour maintenir l'élévation de la température en deçà de 2 °C, ce que recommande le GIEC. Une plus large couverture et le développement de passerelles entre les marchés existants augmenteraient leur efficacité. En principe, relier les différents systèmes en place devrait accroître la liquidité et diminuer les coûts associés aux réductions d'émissions pour tous les acteurs impliqués. Néanmoins, les politiques de lutte contre le changement climatique sont élaborées dans un souci de protéger au mieux les économies nationales et les conditions pour participer à un schéma global différent selon les États.

Le mécanisme de développement propre et la mise en œuvre conjointe constituent de fait un lien entre les différents marchés. La disparité des prix est telle à ce jour que les crédits issus de projets MDP, pourtant acceptés par la plupart des initiatives et programmes américains, restent trop chers pour connecter EU ETS et initiatives américaines. Par ailleurs, l'Union européenne limite l'usage de ces crédits afin de réaliser la majeure partie des réductions d'émissions sur son territoire. Les États-Unis pourraient de la même manière limiter cet usage, des voix s'opposant à ce que trop de monnaie nationale soit investie en Chine ou en Inde.

Un des enjeux de la prochaine conférence des parties à Copenhague sera de poser les bases qui permettraient plus de liens entre les différents marchés et d'éveiller l'intérêt des grandes économies émergentes. Un marché d'échanges d'émissions qui inclurait les principaux émetteurs serait un gage de succès dans la lutte contre le changement climatique.

Un autre enjeu sera la place des États-Unis dans ces négociations. L'Europe a longtemps assumé le leadership de la lutte contre le changement climatique mais ne peut guère faire plus. Une nouvelle impulsion est nécessaire et passe par l'implication des États-Unis et des pays émergents.



# Annexe 1

*Gouvernance des émissions des GES et interactions  
avec les marchés de l'énergie : le cas de l'Europe*

JAN HORST KEPPLER

Dans le processus Kyoto-Bali-Copenhague qui tente de construire un cadre mondial pour le partage des responsabilités dans la lutte contre le réchauffement planétaire, l'Europe joue un rôle central. Dans la plupart des grands dossiers dans lesquels se construit de manière intermittente et imparfaite mais toujours plus insistante une gouvernance mondiale, que ce soit dans le domaine économique, politique, économique ou financier, l'Europe joue un rôle de figurant de bonne volonté souvent amené à contribuer au financement de décisions prises par autrui. Il n'en est pas ainsi dans le domaine du climat, où l'Europe joue le rôle de leader des efforts mondiaux de réduire les gaz à effet de serre.

*L'Europe leader mondial des marchés d'émissions malgré elle*

L'histoire de ce développement aussi incontestable qu'inhabituel est en soi une étude de cas instructive des caprices et des conséquences inattendues des relations complexes que les États et les différents acteurs de leur société civile maintiennent les uns avec les autres dans ce début de la dernière phase d'une mondialisation véritable et définitive. Dans les négociations

précédant la signature du protocole de Kyoto en 1997, l'Europe était connue surtout pour son peu de prédilection pour les marchés des émissions de gaz carbonique et prônait à la place une combinaison de fiscalité verte et d'encadrement réglementaire. C'est seulement sous la pression de la délégation américaine menée par le vice-président de l'époque, Al Gore, que l'Europe a acquiescé à l'adoption des mécanismes dit « de flexibilité » dans le protocole de Kyoto : les marchés des quotas CO<sub>2</sub>, le mécanisme de développement propre et l'implémentation conjointe. Une fois ratifié le protocole, l'Europe s'est attelée pourtant avec sérieux au travail de préparation de son système d'échange de quotas, pendant que la ratification des États-Unis se perdait dans les méandres de sa politique intérieure entre l'administration et les deux chambres du Parlement. Les États-Unis avaient pourtant légué le modèle des systèmes d'échange de quotas avec un marché pour les émissions de SO<sub>2</sub>, créé en 1992, qui est salué unanimement comme une réussite et étudié en détail par les experts.

Après plusieurs années de préparation, dont une grande partie a été dédiée à l'établissement de registres nationaux fiables des émissions de gaz à effet serre, la Commission européenne ouvrait le 1<sup>er</sup> janvier 2005 la phase 1 de son marché du carbone. Cette phase de test et de rodage a duré jusqu'au 31 décembre 2007. La phase 2 dont la durée s'étend du 1<sup>er</sup> janvier 2008 au 31 décembre 2012 est la « phase Kyoto » proprement dite. La moyenne des émissions de ces cinq années devra correspondre à l'objectif européen inscrit dans le protocole de Kyoto de réduire ses émissions de 1990 (1995 pour certains pays de l'Europe de l'Est) de 8 % pour atteindre 3,9 milliards de tonnes de gaz à effet de serre (exprimées en équivalents de tonnes de CO<sub>2</sub>).

Il est temps de se dépêcher. Entre 1990 et 2005, l'Europe n'a réduit ses émissions que de 4 %. Si on considère en plus que la plus grande partie de ces réductions a été accomplie par des changements dans l'utilisation des sols, par exemple la reforestation, le bilan est encore plus mitigé. On ne peut pas replanter la même prairie avec des pousses de pin chaque année. Hors de la catégorie « utilisation des sols », l'Europe n'a réduit ses émissions que de 1,5 % en comparaison avec ses émissions de référence de 1990.

Avec la crédibilité de ses efforts de réduction, l'Europe joue pourtant sa réputation sur la scène internationale. Suite au retrait de l'administration américaine du processus de Kyoto avec l'annonce du président Bush en mars 2001 de ne plus vouloir ratifier le protocole, les pays européens et, de manière particulière, la Commission européenne ont repris le flambeau et se sont engagés d'abord dans le processus d'adoption du protocole, ce qui demandait sa ratification par 55 pays représentant au moins 55 % des émissions mondiales en novembre 2004. Ce pas décisif a été accompli en 2004 avec la ratification de la Russie.

L'adhésion de la Russie, grande exportatrice de pétrole et de gaz et émettrice de gaz à effet de serre dont, de surcroît, une partie importante des sols est gelée par le permafrost, n'était pourtant pas acquise d'avance. Dans les mois précédant sa signature, elle a été, après une longue valse d'hésitations, l'objet de toutes les sollicitations – à la fois du côté des Européens et du côté des Américains. De manière très appuyée, la ratification du protocole de Kyoto a été présentée et perçue comme l'expression d'une proximité politique et d'une volonté de relations de bon voisinage entre l'Europe et la Russie. À l'automne 2004, le processus du climat en général et le protocole de Kyoto en particulier gagnaient leurs galons d'enjeu de la géopolitique. Cet acquis ne s'est pas démenti depuis. Si Tony Blair veut marquer son indépendance politique, si Kevin Rudd, Premier ministre australien, veut marquer la rupture avec son prédécesseur, un soutien appuyé pour le protocole de Kyoto reste un moyen convenable.

Mais si la nécessité de réduire les émissions de gaz à effet de serre est un enjeu politique parmi les pays de l'annexe 1, c'est-à-dire les pays industrialisés ayant des obligations de réduction sous le protocole de Kyoto, il contient le germe pour un véritable conflit politique entre les pays producteurs de pétrole et les pays consommateurs. Du point de vue des pays exportateurs de pétrole, notamment des pays du Golfe, l'effort des pays industrialisés de réduire leurs émissions de gaz à effet de serre et ainsi mécaniquement leur consommation d'hydrocarbures ressemble parfois à une vaste tentative – plutôt mal dissimulée derrière des arguments environnementaux – de

réduire les importations d'énergies fossiles et d'augmenter l'indépendance énergétique à leurs dépens. Si on y ajoute l'attentisme des États-Unis et de la Chine, les demandes pour des réductions plus massives de la part des pays proches du niveau de la mer, le consensus fragile des experts et la cacophonie des intérêts différents des ONG et de l'industrie, on commence à avoir une idée des difficultés de maintenir la dynamique du processus de Kyoto.

### *L'enjeu clé de l'EU ETS*

Ce jeu de tensions et d'alliances géopolitiques que l'Europe – une fois n'est pas coutume – a jusqu'ici plutôt bien géré, même si les perspectives pour la conférence de Copenhague en décembre 2009 restent encore floues, est pourtant seulement un volet de la gouvernance carbone en Europe. Le deuxième volet – la gestion des intérêts divergents à l'intérieur de l'Union – s'annonce au moins aussi difficile que le premier. Dans ce contexte, le marché des quotas de CO<sub>2</sub>, le European Emission Trading System (EU ETS), est devenu le moyen phare pour atteindre – ou au moins approcher de manière crédible – l'objectif de Kyoto. Dans la phase 1, l'Europe avait inclus 2 150 milliards de tonnes de CO<sub>2</sub> dans l'EU ETS. Dans la phase 2, ce sont 6 % en moins, soit 2 021 milliards de tonnes, ce qui correspond à plus de la moitié des gaz à effet de serre que l'Europe veut émettre en moyenne dans les années 2008-2012. Le prix spot du quota est actuellement autour de 11 euros (en baisse après un pic à 29 euros à l'été 2008), ce qui correspond à peu près aux changements observés dans les marchés du charbon et du gaz mais implique une volatilité moindre que celle du prix du pétrole. Le prix du carbone a également des fortes interactions avec le prix de l'électricité ; ce dernier reste pourtant relativement élevé à cause des contraintes de capacité sur le marché européen. Cependant, le marché du carbone se rationalise et semble de plus en plus dominé par les utilisateurs (c'est-à-dire les installations sous contrainte) plutôt que par les spéculateurs. Les contours de l'EU ETS ont récemment été renégociés. Le 17 décembre 2008, la nouvelle directive régissant le marché du carbone a été adoptée en session plénière du Parlement.

L'entrée en vigueur de cette nouvelle directive – dont les éléments clés restent la pérennisation de l'EU ETS au moins jusqu'à 2020 et l'obligation d'acheter progressivement les quotas aux enchères plutôt que de les recevoir gratuitement – ne résoudra pas les discussions qui ont accompagné son adoption :

1. le conflit entre pays volontaristes comme le Royaume-Uni ou l'Allemagne et des pays souhaitant une politique moins ambitieuse en matière de climat tels la Pologne et la plupart des nouveaux pays membres ;
2. la question de la vente aux enchères des quotas et de la distribution de revenus qui pourraient atteindre les 50 milliards d'euros ;
3. le conflit entre les producteurs d'électricité et leurs consommateurs, notamment les industries électro-intensives sur la hausse des prix engendrée par l'inclusion du prix des quotas dans le prix de l'électricité ;
4. la relocation d'industries intensives en carbone et les barrières de douane aux frontières pour des produits venant de zones sans contrainte carbone ;
5. l'interaction de l'EU ETS (ou plutôt son absence) avec les autres objectifs de l'Union, tels l'augmentation de l'efficacité énergétique et l'accroissement des énergies renouvelables dans la consommation énergétique européenne ;
6. l'intégration de l'EU ETS avec d'autres marchés naissants, notamment le marché très actif du mécanisme du développement propre.

Le point 1 regarde les négociations entre pays membres et se conclura par un compromis sur la base habituelle donnant-donnant bruxelloise. Les points 4 et 6 regardent les interactions de l'Union avec d'autres sphères de gouvernance internationale. Pour le point 4, cela concerne l'OMC, dont on espère qu'elle puisera d'un engagement dans le domaine des réductions des émissions un nouveau souffle et une nouvelle légitimité après l'échec de la conférence de Doha. Pour le point 6, il s'agit de l'UNFCCC et des négociations de Copenhague. Vu que les sujets sont surtout techniques plutôt que caractérisés par des clivages politiques fondamentaux, il y a bon espoir que le problème sera réglé. En ce qui concerne le point 5, il faut

reconnaître que le nouvel enthousiasme de l'Europe, qui est tout à fait sincère, pour les solutions de marché et des prix a ses limites. La gestion au niveau micro, la régulation, l'incitation à la recherche, la subvention (franche ou indirecte) sont toujours considérées indispensables pour des larges pans de décideurs européens en matière d'énergie. Et quoique la réduction des coûts de transaction ou les effets d'apprentissage qui peuvent justifier de telles politiques sont d'une importance limitée, ces politiques font tellement corps avec une certaine tradition européenne qu'il y a peu de perspective d'y voir un changement majeur dans un futur proche.

### *La question épineuse des rentes*

Restent les deux points centraux dans ce débat qui n'est pas conclu avec l'adoption de la directive, la question de la distribution des rentes (2) et le débat sur les prix de l'électricité (3). Quelques clarifications d'abord : l'utilisation de l'environnement (la possibilité d'émettre des gaz à effet de serre sans frais) confère une rente grâce à un service fourni gratuitement par la nature. Historiquement, ces rentes ont été empochées – sans que personne n'en ait pensé grand-chose – par les émetteurs (notamment les producteurs d'électricité) et par leurs clients, c'est-à-dire nous tous en tant que consommateurs d'électricité et en particulier l'industrie électro-intensive et ses clients. Mettre un prix sur les émissions a deux effets : restreindre les émissions et diminuer la rente totale disponible en faveur du climat (qui est évidemment un objectif tout aussi valable qu'une électricité ou une cannette d'aluminium à des prix avantageux), et monétiser (convertir en euros) la rente disponible. Ce dernier effet est particulièrement visible dans les prix de l'électricité qui intègrent maintenant le coût des émissions.

Toute la question réside maintenant dans la manière de distribuer la rente. Différentes approches sont possibles. On peut argumenter que les droits d'utilisation historiques (les émetteurs et leurs clients) doivent être préservés autant que possible. Cette approche a été poursuivie dans la phase 1 et la phase 2 de l'EU ETS avec une allocation gratuite des quotas sur base des émissions historiques diminuée par un pourcentage correspondant à l'objectif de réduction (*grand-fathering*). On

peut également argumenter que les revenus de la monétisation d'un bien public (la capacité absorbative de l'atmosphère, si on veut) doit revenir à la collectivité en forme de recettes fiscales. C'est cette approche qui est actuellement poursuivie avec un modèle de ventes aux enchères des quotas de CO<sub>2</sub> à partir de 2013 pour la phase 3 de l'EU ETS.

La gouvernance carbone de l'Europe est aujourd'hui en question parce qu'un changement de la première à la deuxième approche est en train de s'opérer sans un débat public suffisamment informé sur les conséquences de ce changement. Plus de 50 milliards d'euros sont pourtant en jeu. Leur distribution et leur utilisation ont des impacts massifs non seulement pour les groupes directement concernés mais également pour l'efficacité et la vitalité de l'économie européenne.

La question est d'autant plus compliquée que l'introduction de l'EU ETS a rompu l'alliance historique (fondée sur de forts intérêts communs) entre producteurs et consommateurs d'électricité. Les consommateurs ont subi le choc prévisible d'une augmentation de leurs coûts. Les producteurs ont été protégés par l'allocation gratuite des quotas dont ils ont pourtant pleinement intégré le prix de marché dans le prix de leur électricité – ce qui est normal vu qu'un quota constitue désormais une valeur financière indépendamment de son mode d'acquisition.

Il y a plus. Suite à la formation très particulière des prix dans les marchés de l'électricité, où en cas de pleine utilisation du système la concurrence ne joue pas sur les prix, toutes les formes de production d'électricité (même celles n'émettant pas de gaz à effet de serre) ont profité des nouveaux prix plus élevés. En d'autres termes, les consommateurs d'électricité ont subi une augmentation des prix au-delà du montant de la rente environnementale maintenant monétisée. Les producteurs d'électricité, par contre, ont gagné en comparaison avec leur position *ex ante* et cela pour deux raisons :

– la plus grande partie de la rente environnementale aujourd'hui monétisée leur revient désormais. Auparavant c'étaient les consommateurs qui empochaient ces rentes sous forme de prix bon marché. C'est la limitation des quantités et la monétisation qui créent un coût marginal positif lequel, par le principe de « coût d'opportunité », est responsable de l'intégration du

prix des quotas dans le prix de l'électricité. Avant, le coût marginal d'une tonne de carbone supplémentaire était zéro, il ne l'est plus aujourd'hui ;

– au-delà de la rente environnementale, les rentes dites « infra-marginales » des électriciens ont augmenté comme expliqué.

Sans le vouloir, l'EU ETS a donc créé des gains massifs pour le secteur électrique qui, disons-le, dans une période particulièrement chahutée de son histoire et des demandes de forts programmes d'investissement, était particulièrement demandeur de fonds.

La vente aux enchères des quotas est-elle pour autant la solution ? D'abord la vente aux enchères ne fait strictement rien pour les consommateurs d'électricité. Elle constitue surtout un transfert massif des détenteurs de quotas (dont les électriciens) vers la collectivité, voire vers les gouvernements des pays européens. La question est la suivante : qui est plus efficace dans l'utilisation des fonds, l'industrie détentrice de quotas ou les gouvernements ? Les premiers signes ne sont pas de bon augure : subventions tous azimuts pour tout dada technologique pouvant formuler une quelconque utilité potentielle à long terme dans la lutte contre le réchauffement climatique et apaisement de groupes de pression multiples.

Il est particulièrement décevant qu'aucune discussion sur une réforme fiscale plus large, par exemple une réduction des charges sociales, n'ait été menée dans ce contexte. Trop peu ont pour le moment compris que la vente aux enchères ne crée pas de fonds mais les redistribue. Et contrairement à un malentendu fréquent, en comparaison avec la situation *ex ante* ce seront toujours les consommateurs d'électricité (et les utilisateurs et clients d'autres processus émetteurs de gaz à effet de serre) qui paieront. Pour une partie, c'est inévitable, pour une autre non. Pour le moment, on n'a pas l'impression que les décideurs européens aient une ambition forte de faire des choix informés sur la question. C'est pourtant sur ces questions, qui apparaissent techniques mais qui sont en réalité hautement politiques, que se jouera la crédibilité des mécanismes de gouvernance de l'Europe dans le domaine du carbone et de l'énergie. Les décideurs européens doivent maintenant se montrer à la hauteur de cet enjeu.

## Annexe 2

### *Gouvernance des émissions des GES : perspectives aux États-Unis*

MAÏTÉ JAURÉGUY-NAUDIN

En ne ratifiant pas le protocole de Kyoto, les États-Unis ont suscité beaucoup d'incompréhension et de mécontentement parmi les pays signataires pour lesquels tourner le dos au protocole revenait à nier la réalité du changement climatique, enjeu majeur du XXI<sup>e</sup> siècle. Néanmoins, en l'absence de régulation au niveau fédéral, de nombreux États américains ont entrepris de mettre en place leur propre système de régulation pour participer à l'effort global de réduction d'émissions.

Barack Obama s'est engagé à réduire les émissions américaines de CO<sub>2</sub> de 80 % à l'horizon 2050 et pour ce faire à mettre en place un système *cap & trade*. Ce système prendrait vraisemblablement le pas sur les initiatives régionales. Les horizons de temps et les modalités (enchères ou allocations gratuites, encadrement du prix de la tonne de CO<sub>2</sub>) restent toutefois incertains et la nouvelle administration devra faire face à des critiques venant à la fois des camps républicain et démocrate dans un contexte économique difficile.

#### *Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI)*

Dix États<sup>1</sup> participent à la Regional Greenhouse Gas Initiative, premier programme obligatoire de réduction des

---

1. Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island et Vermont.

### Graphique 8. Initiatives régionales



Source : Pew Center on Global Climate Change.

émissions de CO<sub>2</sub> aux États-Unis. L'objectif est de limiter les émissions du secteur électrique jusqu'à 2014, puis de les diminuer progressivement de 10 % d'ici 2018. Les États participants s'accordent sur le cap qui détermine le nombre d'allocations ou de crédits CO<sub>2</sub>. Chaque État soumet alors aux enchères les crédits de CO<sub>2</sub> aux installations relevant du système (producteurs d'électricité dont la capacité est supérieure à 25 mégawatts). Le produit des enchères est utilisé à la discrétion des États pour développer des projets faiblement émetteurs. Les installations peuvent ensuite acheter, vendre et échanger leurs crédits sur le marché. Le système s'articule autour de périodes de trois ans. Les installations sont autorisées à reporter les crédits non utilisés d'une période à l'autre (*banking*). Pour atteindre leurs objectifs de réduction, les installations peuvent recourir à des projets de compensation carbone à l'extérieur du cadre de la RGGI mais sur le sol américain. C'est le prix moyen de la tonne de CO<sub>2</sub> qui détermine le niveau de ces recours : plus le prix augmente, plus les réductions d'émissions peuvent être externalisées. Si le prix moyen est inférieur à 7 dollars par tonne de CO<sub>2</sub>,

les installations sont autorisées à recourir à des projets de compensation carbone à hauteur de 3,3 %, 5 % pour un prix moyen situé entre 7 et 10 dollars par tonne de CO<sub>2</sub>, 10 % au-delà. Dans ce dernier cas, les installations sont autorisées à acheter des crédits provenant de l'EU ETS et des MDP.

La RGGI est entrée en activité le 1<sup>er</sup> janvier 2009. Les premières allocations ont été distribuées aux enchères en septembre 2008 alors que les transactions avaient commencé dès le printemps précédent. Les crédits s'échangeaient alors autour de 7,5 dollars, atteignant un pic à 8 dollars au cours de l'été. Ils s'échangent aujourd'hui à un peu moins de 4 dollars. Plusieurs rapports indiquent que le cap initial a été surévalué (les entités participantes ont émis 11 millions de tonnes de CO<sub>2</sub> de moins que le cap établi en 2007). On pourrait donc s'attendre à ce que le prix tende vers le niveau de réserve, 1,86 dollar par tonne de CO<sub>2</sub>, imposé par les enchères. Plusieurs facteurs pourraient cependant le maintenir à un niveau supérieur : lors de la première mise aux enchères seule une petite fraction de crédits a été distribuée (12 millions sur un total de 186 millions) ; le système d'enchères force les installations participantes à acheter en avance les crédits dont elles pourraient avoir besoin ultérieurement ; l'administrateur de la RGGI aurait la possibilité de retirer du marché une quantité de crédits, rééquilibrant l'offre et la demande ; enfin, si un système national devait voir le jour, les crédits RGGI pourraient conserver une valeur<sup>2</sup>.

Premier système de *cap & trade* obligatoire de réduction d'émissions de CO<sub>2</sub> sur le sol américain, cette initiative est un test important avant la mise en application d'un système au niveau national. Il sera intéressant d'observer le rôle de la Pennsylvanie, non participante, dont le réseau électrique est relié aux États voisins. État charbonnier, troisième producteur d'électricité aux États-Unis, la Pennsylvanie émet à elle seule quasiment autant de CO<sub>2</sub> que les dix États participant à la RGGI. Quelle sera par ailleurs l'incidence sur les prix de l'électricité ? Certains États ont d'ores et déjà mis en place des mesures pour protéger le consommateur final.

---

2. IETA, « Regional Trading Schemes in the United States », Greenhouse Gas Market Report 2008.

### *Western Climate Initiative (WCI)*

La Western Climate Initiative (WCI) a été lancée en février 2007 et regroupe sept États américains et quatre provinces canadiennes<sup>3</sup>. Les participants s'engagent à ramener d'ici 2020 leurs émissions de gaz à effet de serre (les six principaux gaz à effet de serre : CO<sub>2</sub>, CH<sub>4</sub>, N<sub>2</sub>O, HFC, PFC, SF<sub>6</sub>) 15 % en deçà des niveaux de 2005 grâce à la mise en œuvre d'un marché de type *cap & trade* multisectoriel (production d'électricité, industrie, transport, résidentiel). Près de 90 % des émissions de la région seraient couvertes par ce schéma. La première période de ce système *cap & trade* devrait débuter en 2012 pour une durée de trois ans. Tout comme dans le cas de la RGGI, les entités participantes sont autorisées à reporter les crédits non utilisés sur la période suivante. Les installations pourraient recourir à des projets de compensation carbone pour couvrir jusqu'à 49 % de leurs émissions, mais les modalités sont encore très floues.

Très ambitieuse dans sa couverture sectorielle puisqu'elle toucherait 20 % de l'économie américaine et plus de 70 % de l'économie canadienne, la WCI pourrait devenir un marché d'échanges de droits d'émissions majeur. De nombreuses parties prenantes ont manifesté leurs inquiétudes, dont les industries grosses consommatrices d'énergie et les organisations syndicales. Les modalités d'attribution des allocations ont été revues en conséquence. Initialement prévues pour être mises en totalité aux enchères, les États et provinces participants pourraient finalement en attribuer une partie gratuitement (entre 25 % et 75 % selon les secteurs).

À ce jour, seules la Californie et la Colombie-Britannique autorisent la mise en place d'un système de *cap & trade*. Les autres provinces et États doivent encore aménager leur législation. Certains souhaitent attendre la mise en place de la nouvelle administration américaine avant de s'engager. L'objectif principal de cette initiative est de mettre en place un système *cap & trade* régional en l'absence de régulations nationale et internationale. Son avenir dépend de la possibilité de s'intégrer à un système national éventuel.

---

3. Arizona, Californie, Montana, Nouveau-Mexique, Oregon, Utah et Washington, Colombie-Britannique, Manitoba, Ontario et Québec.

### *Midwestern Regional GHG Program*

Le *Midwestern Regional Greenhouse Gas Accord* a été signé en novembre 2007 par les gouverneurs de neuf États américains et le Premier ministre d'une province canadienne<sup>4</sup>. Là encore, il s'agit de développer un marché de type *cap & trade* qui pourrait couvrir producteurs d'électricité et industries parmi les plus importants. L'objectif est d'abaisser le niveau des émissions de plusieurs gaz à effet de serre de 15 % en deçà des émissions de 2005 d'ici 2020. Ce système débiterait en 2012 et autoriserait le recours à des projets de compensation carbone entre 10 % et 50 %. Les émissions couvertes par ce schéma seraient du même ordre de grandeur que celles relevant de la WCI.

Ce programme est encore en formation. Il s'appuie sur une plate-forme<sup>5</sup> d'objectifs et de mesures variés soulignant en particulier l'amélioration de l'efficacité énergétique et le développement des technologies de capture et de séquestration du CO<sub>2</sub>, particulièrement importantes pour cette région où l'électricité est essentiellement produite à partir du charbon.

### *Les initiatives par État*

Parmi les nombreuses initiatives engagées par les États, on peut distinguer la Floride et la Californie. La première s'est engagée à ramener le niveau de ses émissions à celui de 2000 d'ici 2020 et met en place pour ce faire un système *cap & trade* pour ses producteurs d'électricité. Ce programme débiterait en 2010. La Floride pourrait également rejoindre un programme régional.

La Californie s'est également engagée à ramener le niveau de ses émissions à celui de 1990 d'ici 2020 et ce en plus de sa participation à la WCI. Dans ce cadre, la plupart des réductions d'émissions proviendraient de mesures ne relevant pas d'un mécanisme de marché.

---

4. Dakota du Sud, Illinois, Indiana, Iowa, Kansas, Michigan, Minnesota, Ohio et Wisconsin, Manitoba.

5. Energy Security and Climate Stewardship Platform for the Midwest 2007.

### *Vers un système national d'échange de droits d'émissions ?*

Les motivations animant ces divers programmes sont multiples et les intérêts des acteurs différent. La lutte contre le changement climatique est loin d'être l'unique finalité. En anticipant une régulation au niveau national, ces programmes tentent aussi d'influer sur ce que pourrait être la législation nationale future et sont construits sur la base des intérêts des principaux protagonistes. Ainsi, le Midwestern Regional GHG Program, qui regroupe des États parmi les plus émetteurs, prévient une législation nationale qui pourrait avoir des conséquences plus dures pour leurs économies.

La RGGI semble la plus adaptable à un cadre national. Mais la Californie, par exemple, pourrait résister à un programme national moins ambitieux que le sien. Il sera intéressant d'observer si, dans l'éventualité de la mise en place d'un système d'échanges de droits d'émissions au niveau national, ce système préemptera les systèmes régionaux existants ou s'il s'additionnera à ces initiatives.

Alors que la nouvelle administration se met en place, la politique climatique des États-Unis reste à définir. Lawrence Summers, directeur du Conseil économique national de la Maison-Blanche, a toujours supporté une taxe carbone, soutenu par l'ancien vice-président Al Gore et James Hansen, climatologue en chef de la NASA. Carol Browner, coordinatrice du conseil nouvellement créé sur l'énergie, le climat et l'environnement, préfère en revanche un marché d'échange de droits d'émissions. Parmi les nouveaux arrivants, Lisa Jackson, administratrice de l'Agence de protection de l'environnement, s'est déclarée ouverte à une discussion sur la taxe carbone mais a rappelé que le président Obama a toujours affiché sa préférence pour un marché de type *cap & trade*. Steven Chu, nouveau secrétaire à l'Énergie, est également plutôt favorable à un système *cap & trade*.

De nombreux républicains, jusqu'ici peu impliqués dans le débat, ainsi que plusieurs industriels, dont Rex Tillerson, président-directeur général d'ExxonMobil, se sont récemment déclarés en faveur d'une taxe carbone. On peut s'interroger sur leurs motivations réelles alors qu'un consensus semble émerger autour d'un marché d'échange de droits d'émissions.

# Chapitre 5. L'Organisation mondiale du commerce peut-elle être un modèle de gouvernance pour le secteur de l'énergie ?

OLIVIER LOUIS\*

Pour traiter de la réglementation commerciale multilatérale des échanges de biens et de services énergétiques<sup>1</sup>, il convient de répondre à deux questions préalables.

## *Comment définir le secteur énergétique ?*

Nous adopterons une approche large de ce secteur en classant les échanges de biens et de services énergétiques en trois catégories :

– les matières premières qui permettent de produire de l'énergie comme le pétrole, le gaz, le charbon, l'éthanol, l'uranium et les autres matières fissiles<sup>2</sup> ;

---

\* Olivier Louis, mis à la disposition de l'Ifri par le ministère de l'Économie et des Finances, est chercheur et s'intéresse particulièrement aux questions européennes et à celles relatives à l'organisation du commerce mondial. Il est responsable à l'Ifri du programme « Présidence française de l'Union européenne ».

1. L'auteur remercie Diane Kolski, attachée juridique à la délégation permanente de la France auprès de l'OMC, doctorante en droit de l'université Paris 1, et Cécile Kérébel, chercheur à l'Ifri Bruxelles, qui ont participé au travail préparatoire de cet article et en ont fait une relecture attentive et approfondie.

2. L'uranium et les autres matières fissiles font l'objet d'une réglementation particulière en application du traité sur la non-prolifération nucléaire et des règles mises en place par le Nuclear Supplier Group. Leur commerce entre les signataires du traité et les pays qui ne l'ont pas signé (Inde, Pakistan, Israël) ou les pays signataires accusés de violation du traité (Iran, Corée du Nord) est sévèrement limité.

- les machines et équipements qui sont nécessaires à la transformation des matières premières en énergie, y compris les équipements permettant la production d'énergie renouvelable ;
- les services nécessaires à l'extraction, à la transformation des matières premières et au transport et à la distribution de l'énergie sous toutes ses formes.

Les biens et services énergétiques, comme le montre cette tentative de définition, ne constituent pas un ensemble aux frontières bien délimitées que l'on pourrait soumettre à un système de règles spécifiques.

*L'Organisation mondiale du commerce est-elle compétente pour traiter du secteur énergétique ?*

Traditionnellement, le secteur énergétique, que l'on réduisait au commerce du gaz et du pétrole, paraissait exclu de la réglementation multilatérale des échanges internationaux et ceci pour au moins trois raisons :

1. *les principaux pays producteurs de pétrole et de gaz n'étaient pas membres du GATT<sup>3</sup> puisque ni l'Union soviétique, ni les pays du Golfe, ni l'Iran, ni les pays qui avaient choisi une option socialiste comme l'Algérie n'avaient fait acte de candidature à une institution vue comme l'organisation des pays riches sous influence dominante anglo-saxonne. Les règles du GATT ne leur étaient donc pas opposables ;*
2. *du fait de la nature spécifique du secteur pétrolier et gazier (importance des infrastructures fixes, souveraineté des États sur les ressources naturelles, problème du transit, etc.), les règles du GATT n'apparaissaient pertinentes ni aux pays importateurs ni aux pays exportateurs de pétrole et de gaz. En effet, les pays exportateurs n'avaient rien à gagner à se soumettre aux règles du GATT, puisque les marchés des pays consommateurs*

---

3. General Agreement on Tariffs and Trade. Le GATT désigne à la fois l'ensemble de règles sur lesquelles les « hautes parties contractantes » (les 23 pays fondateurs) se sont mises d'accord en 1947 (précisées et complétées jusqu'en 1994) et l'organisation basée à Genève chargée de veiller à leur application et de négocier leur amélioration ou leur extension et renouvellement. Dans le premier sens, ces règles sont toujours en vigueur, complétées et précisées par des accords spécifiques résultant des différents cycles de négociations commerciales multilatérales. C'est pourquoi on parle toujours du GATT (par exemple article I du GATT) et cet article se conformera à cet usage. Dans ce deuxième sens, le GATT a été remplacé par l'Organisation mondiale du commerce (OMC) le 1<sup>er</sup> janvier 1995.

étaient (et sont toujours) largement ouverts, alors qu'en contrepartie, ils auraient dû consentir des ouvertures de leur propre marché aux biens et services des pays consommateurs. Ces derniers, quant à eux, auraient été intéressés par des règles sur l'accès à la ressource pétrolière ou gazière, l'ouverture du secteur énergétique aux investissements étrangers, la liberté de transit des produits énergétiques, la limitation des privilèges des entreprises publiques et des monopoles publics, des garanties sur la formation des prix, etc. Mais ces sujets n'étaient pas traités au GATT ;

3. enfin, *la sensibilité politique des questions pétrolières et gazières* était telle qu'il apparaissait vain de vouloir traiter les crises politiques qu'elles suscitaient par un système de droit, qui reposait, à l'époque du GATT, sur le consensus de toutes les parties prenantes, et donc sur la volonté des acteurs de trouver un compromis.

Ainsi s'est accréditée l'idée que les échanges des biens et services énergétiques étaient de fait « hors GATT », ce qui techniquement n'était pas exact, puisqu'il n'existe aucune disposition du GATT et de l'institution qui lui a succédé aujourd'hui, l'Organisation mondiale du commerce (OMC), excluant le secteur énergétique de leur domaine de compétence.

Or, depuis quelques années, les experts du commerce mondial ont lancé un grand nombre de recherches<sup>4</sup> sur la question de la réglementation internationale des échanges des biens et services énergétiques, et ces travaux sortent maintenant de la sphère académique pour influencer les décideurs. En témoigne, par exemple, le discours du directeur général de l'OMC au 20<sup>e</sup> Congrès mondial de l'énergie qui s'est tenu le 15 novembre 2007 à Rome<sup>5</sup>. Il n'y a donc maintenant plus de doute sur l'applicabilité des règles du GATT et de l'OMC au secteur énergétique.

---

4. Citons par exemple Y. Selivanova, « The WTO and Energy: WTO Rules and Agreements of Relevance to the Energy Sector », ICTSD, 2007, le programme de recherche IP6 du Swiss National Centre of Competence in Research, 2007, l'étude de Sylvia Ostry pour la « Pre-G8 Conference » de Moscou, 2006, « Sustainable Development and Energy Security: The WTO and the Energy Charter Treaty », le rapport « Trade in Energy: WTO Rules Applying under the Energy Charter Treaty », 2001, du secrétariat du traité de la Charte de l'énergie, le rapport de la CNUCED « Trade Agreements, Petroleum and Energy Policies », 2000.

5. Discours disponible sur le site Internet de l'OMC.

## Pourquoi une telle évolution ?

1. *Les principaux États du Golfe, dont l'Arabie Saoudite depuis novembre 2005, sont maintenant membres de l'OMC. L'Ukraine a terminé son processus d'accession<sup>6</sup> et est aujourd'hui membre à part entière de l'OMC. La Russie, l'Algérie, la Libye, l'Iran, le Kazakhstan, etc., négocient leur accession. Certes, ces négociations sont fort lentes, mais le jour n'est peut-être pas très éloigné où les principales puissances pétrolières et gazières ainsi que les pays de transit pétrolier et gazier seront membres de l'OMC. D'où l'intérêt de revisiter ses règles qui, même si elles ont été définies sans avoir en vue le secteur énergétique, lui sont applicables.*

2. *L'accord de Marrakech (avril 1994), en même temps qu'il donnait naissance à l'Organisation mondiale du commerce, successeur du GATT, a considérablement élargi le champ de la réglementation multilatérale du commerce mondial. Alors que les règles du GATT traitaient principalement du passage des frontières par des biens physiques, les règles que l'OMC est chargée de faire respecter s'étendent maintenant aux services avec le principe de la nation la plus favorisée (GATS<sup>7</sup>), à la propriété intellectuelle (TRIP<sup>8</sup>), aux mesures commerciales relatives aux investissements (TRIM<sup>9</sup>), aux réglementations sanitaires<sup>10</sup>, à la facilitation du commerce et au traitement des barrières techniques aux échanges<sup>11</sup>. Les règles concernant les subventions et la possibilité d'imposer des droits compensateurs ont été durcies<sup>12</sup>. L'accord sur l'agriculture définit les modalités possibles du traitement du commerce des produits agricoles selon les principes de l'OMC. Enfin, et c'est un point fondamental de l'accord de Marrakech, un système efficace de règlement des différends a été créé. Ce nouvel ensemble de*

6. Le Conseil général de l'OMC a approuvé les conditions d'accession de l'Ukraine le 5 février 2008.

7. *General Agreement on Trade in Services* [accord général sur le commerce des services].

8. *Trade Related Intellectual Property Measures* [accord sur les aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce].

9. *Trade Related Investment Measures* [accord sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce].

10. Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires.

11. Accord sur les obstacles techniques aux échanges, dit OTC.

12. Accord sur les subventions et les mesures compensatoires.

règles ne peut pas ne pas avoir d'impact sur les modalités des échanges de biens et de services énergétiques. De plus, le champ des règles multilatérales pourrait s'étendre encore à l'occasion de la négociation du Programme de Doha pour le développement<sup>13</sup> qui semble devoir se prolonger encore quelques mois, voire un ou deux ans. En effet, plusieurs thèmes liés à l'énergie sont parties prenantes à la négociation : les services dans le secteur de l'énergie, la libéralisation du commerce des biens favorables à l'environnement et donc peu ou non polluants, et plus généralement les interactions entre le commerce et l'environnement. De plus, les discussions en cours dans le cadre de cette même négociation sur la facilitation du commerce touchent à la liberté de transit, sujet sensible pour les échanges d'énergie. Même si, pour le moment, peu d'avancées paraissent avoir été obtenues, ces discussions montrent que les États membres de l'OMC ressentent la nécessité d'une réflexion sur le système de règles à appliquer à certains aspects au moins du secteur de l'énergie.

3. *L'urgence nouvelle d'une réflexion sur l'environnement juridique international du secteur énergétique* résulte de l'émergence, ou la réémergence, au cœur de la vie internationale de deux problèmes : la sécurité de l'approvisionnement énergétique des grandes économies mondiales qui, à de rares exceptions près, sont dépendantes des importations de gaz et de pétrole pour leur fonctionnement, et la lutte contre le réchauffement climatique dont la cause principale est l'émission de CO<sub>2</sub> et des autres gaz à effet de serre, produite par la combustion du gaz, du pétrole et du charbon. Ces deux problèmes sont des problèmes mondiaux qui ne peuvent pas être traités dans un cadre national, ni même dans un cadre régional. Ils appellent à la mise en place d'un cadre juridique qui garantirait la sécurité des approvisionnements tout en promouvant une consommation énergétique beaucoup plus respectueuse de l'environnement. Nul ne doute que la mise en place d'un tel système juridique soit une œuvre de longue haleine, pour ne pas dire utopique. Mais la première étape est d'étudier ce qui existe

---

13. Le « Programme de Doha pour le développement » est le nom officiel du cycle de négociations commerciales multilatérales qui a été lancé par la conférence ministérielle de Doha (novembre 2001). Il est souvent appelé « Agenda de Doha » ou « Cycle de Doha ».

déjà en matière de réglementation en se demandant ce qui est d'ores et déjà applicable, ce qui pourrait l'être par une interprétation plus large des dispositions existantes, ce qui n'est pas du tout couvert, et enfin ce qui, dans la réglementation existante, est contraire aux objectifs poursuivis et devrait donc être substantiellement modifié. Nous allons essayer de montrer que l'OMC propose un certain nombre de règles qui, si les États membres de cette organisation le désiraient, pourraient améliorer sensiblement la sécurité énergétique, mais que, en revanche, la lutte contre le réchauffement climatique implique à terme l'élaboration de nouvelles règles.

### **L'OMC et la sécurité énergétique**

La sécurité énergétique des pays consommateurs peut être définie par trois facteurs : l'assurance de la disponibilité à long terme des produits énergétiques à des prix raisonnables, l'accès à un marché ouvert et non discriminatoire, et la fourniture sans interruption des biens et services énergétiques sauf en cas de guerre ou de crise grave. Si le gaz, le pétrole, le charbon, l'éthanol, leur transformation, leur transport et leur distribution étaient un secteur économique comme les autres, régi par l'ensemble des règles multilatérales, régionales et nationales qui font consensus au sein des pays développés, le problème de la sécurité énergétique ne se poserait pas : l'accès aux ressources naturelles serait assuré sur la base d'une libre concurrence entre investisseurs de tous les pays, le transport serait régi par un ou des régulateurs qui veilleraient à ce que tous les utilisateurs potentiels soient traités sur un pied d'égalité, le gaz, le pétrole, le charbon, l'éthanol, l'uranium circuleraient librement avec des droits de douane extrêmement bas, voire même à droit zéro, sans restrictions quantitatives à l'import comme à l'export, les prix seraient formés par la confrontation de l'offre et de la demande mondiale et ils permettraient l'allocation optimale des investissements. La réalisation de ce rêve libéral apparaissait possible au début des années 1990, tout au moins au sein de l'ensemble euroasiatique. D'où la négociation du traité de la Charte de l'énergie finalement signé à Lisbonne en décembre 1994 par 51 pays et la Communauté européenne en tant que telle. Très schématiquement, le traité reprend les règles

du GATT et de l'OMC, les rend applicables aux pays signataires non membres de l'OMC, contient des dispositions novatrices sur les investissements, la liberté de transit et l'accès aux réseaux, et met en place un système très complet de règlement des différends, en allant jusqu'à autoriser une entité juridique d'un État signataire à lancer directement une procédure d'arbitrage contre un autre État signataire<sup>14</sup>. Cependant, le traité souffre de deux faiblesses :

- la Russie n'a pas ratifié le traité et elle a fait savoir qu'elle ne le ratifierait pas, même si elle l'applique aujourd'hui sur une base provisoire<sup>15</sup> ;
- sous l'influence de la Russie, très active pendant la négociation et aujourd'hui dans l'administration du traité, les dispositions sur les investissements, la liberté de transit et l'accès aux réseaux sont peu contraignantes, le traité réaffirmant le principe de la souveraineté des pays sur les ressources naturelles (article 18 du traité), limitant les dispositions sur les investissements à ceux déjà réalisés<sup>16</sup> et renvoyant les modalités d'application de la liberté de transit à un protocole additionnel toujours en négociation sans grand espoir de succès. Un traité supplémentaire sur les investissements à réaliser avait été prévu. Ce projet a été abandonné.

Le traité sur la Charte de l'énergie représente le point haut de la tentative d'encadrer par des règles multilatérales le secteur de l'énergie. Depuis lors, la mise en place d'un marché mondial ouvert et libéralisé du pétrole et du gaz semble un objectif de moins en moins accessible. Même s'il est possible de démontrer en théorie qu'un tel marché serait, à terme, de l'intérêt tant des importateurs que des exportateurs de pétrole et de gaz (le marché du charbon étant déjà un marché mondial largement libéralisé), les pays exportateurs estiment qu'une telle organisation du marché est biaisée en faveur des pays développés importateurs,

---

14. Cette disposition ne vaut que pour la partie du traité relative aux investissements.

15. Quatre autres pays signataires – la Biélorussie, l'Australie, l'Islande et la Norvège – ne l'ont pas ratifié.

16. Pour ce type d'investissements, le traité contient des dispositions de règlement des différends contraignantes et efficaces. Elles ont donné lieu à 20 litiges soumis à la procédure d'arbitrage prévue dans le traité. Les affaires déjà réglées l'ont été, en général, dans un sens favorable à l'investisseur qui s'estimait lésé. Les pays qui, sans avoir ratifié, appliquent à titre provisoire le traité sont liés par cette procédure d'arbitrage.

en ce sens qu'elle leur garantit un approvisionnement régulier et à moindre coût, alors qu'elle priverait les producteurs de la maîtrise politique du secteur énergétique qu'ils ont mis des années à conquérir ou à reconquérir et sur laquelle ils comptent pour asseoir leur prospérité et leur influence politique.

Reste donc le système de règles de l'OMC, comme principal système encadrant les échanges de produits énergétiques. Nous examinerons successivement les principes fondamentaux du GATT/OMC, un certain nombre de règles spécifiques dont l'influence sur l'énergie peut être importante et les exceptions admises à ces principes et à ces règles.

### ***Les principes fondamentaux***

#### *La transparence des politiques commerciales*

L'OMC fait obligation aux gouvernements de publier toutes les réglementations relatives au commerce et de notifier les lois pertinentes à l'OMC (article X du GATT). Un des objectifs de la négociation du Programme de Doha pour le développement est de préciser et de renforcer cette obligation qui n'est pas aussi anodine qu'il y paraît. Par exemple, si la Russie et les pays d'Asie centrale étaient membres de l'OMC, ils devraient lui notifier les accords sur le gaz et le pétrole qui les lient entre eux et qui sont susceptibles d'avoir un impact sur le commerce.

#### *La clause de la nation la plus favorisée (article I du GATT)*

Elle requiert que les membres de l'OMC traitent les produits (ou les services et fournisseurs de services) originaires de chacun des autres membres de manière non discriminatoire par rapport aux produits « similaires » (ou services « similaires » et fournisseurs de services « similaires »), sans aucune discrimination selon l'origine géographique du produit ou du service. Ce principe, dit clause de la nation la plus favorisée (clause NPF), s'applique en effet non seulement au mouvement transfrontalier des biens, mais aussi à la délivrance des services et à certains aspects de la réglementation des investissements.

Même si ce principe est considéré comme la pierre angulaire de l'OMC, deux types d'exception sont prévus :

– l'article XXIV du GATT (et l'article V du GATS) autorise les États signataires à créer des zones de libre-échange ou des unions douanières à des conditions précises qui sont d'ailleurs peu respectées. Il en résulte une multiplication des accords régionaux et bilatéraux qui accordent un traitement préférentiel (et donc discriminatoire) en faveur des signataires. Certains de ces accords comportent des dispositions parfois détaillées sur le commerce de l'énergie, le meilleur exemple étant l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA<sup>17</sup>). La cohérence entre ces accords régionaux et les règles du GATT est loin d'être assurée. L'Union européenne, qui vient de se lancer dans un vaste programme de négociation d'accords de libre-échange<sup>18</sup> dans lesquels elle souhaite inclure des dispositions ambitieuses en matière de commerce des produits énergétiques, prend donc le risque de privilégier les accords bilatéraux ou régionaux sur la règle multilatérale. Elle se justifie en arguant que la multiplication des accords régionaux ou bilatéraux fait émerger progressivement un consensus sur des règles plus contraignantes, en particulier dans le secteur énergétique, où les exceptions aux règles sont aujourd'hui très nombreuses ;

– les pays en développement bénéficient de la « clause d'habilitation<sup>19</sup> ». Les pays développés peuvent accorder aux pays en développement des préférences commerciales qui avantagent leurs produits par rapport aux importations provenant des autres partenaires commerciaux des États qui accordent les préférences. De plus, les pays en développement<sup>20</sup> peuvent conclure entre eux des accords totalement dérogatoires. Or, la plupart des pays pétroliers et gaziers sont considérés à l'OMC comme des pays en développement.

---

17. Chapitre 6 de l'accord. Toutefois, le Mexique a obtenu dans une annexe d'être exempté des dispositions de l'accord qui pourraient être contraire à la Constitution du Mexique stipulant la propriété publique des ressources naturelles.

18. Parmi les accords en négociation, signalons celui avec le Conseil de coopération des pays du Golfe et celui avec l'ASEAN dans lesquels la composante énergétique pourrait être importante.

19. La clause d'habilitation, accordée en 1979 et appelée officiellement « Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en développement », permet aux pays en développement de s'affranchir largement des règles du GATT.

20. À l'OMC, est pays en développement tout pays qui se déclare comme tel. Les discussions sur la « graduation » qui tendraient à corriger cette anomalie se prolongent sans succès.

Il faut souligner toutefois que ces accords préférentiels ou de libre-échange doivent être notifiés et peuvent faire l'objet de procédures contentieuses devant l'organe de règlement des différends de l'OMC.

### *Le traitement national (article III du GATT, article XVII du GATS)*

Il requiert que les produits importés soient traités de la même façon que les produits « similaires » fabriqués localement. Le principe s'applique pour les services et les fournisseurs de services dans la mesure où les services en question se trouvent sur la liste des engagements qu'a pris l'État signataire. Cette exigence est plus contraignante que la clause NPF, car elle oblige à traiter de la même façon les produits nationaux et les produits étrangers alors que la clause NPF interdit la discrimination entre les produits provenant de l'étranger. Appliqué au gaz, le traitement national obligerait, par exemple, la Russie à traiter le gaz turkmène de la même façon que le gaz russe quand celui-ci transite en Russie. D'ailleurs, la négociation d'accession de la Russie à l'OMC a porté, entre autres sujets, sur le prix du gaz sur son territoire.

Transparence, clause de la nation la plus favorisée et traitement national sont des principes généraux. Dans le système de l'OMC, il ne suffit pas de dire qu'ils s'appliquent pour qu'ils s'imposent réellement aux États membres. Il faut faire entrer en ligne de compte la jurisprudence, le traitement des exceptions, le contenu des accords d'accession, les travaux préparatoires et, finalement, le sentiment dominant des États membres.

### **Les règles spécifiques**

Au-delà des principes généraux, un certain nombre de règles spécifiques de l'OMC peuvent avoir des conséquences importantes sur le commerce du gaz et du pétrole.

1. *L'interdiction des restrictions quantitatives à l'exportation et à l'importation.* Elle résulte de l'article XI du GATT. Cependant, le paragraphe premier de cet article prévoit une exception importante : des restrictions temporaires à l'exportation peuvent être édictées « pour prévenir ou soulager une

pénurie de biens alimentaires ou d'autres produits essentiels ». La jurisprudence des décisions des panels<sup>21</sup> du GATT et de l'OMC, nombreuses sur ce sujet, interprète strictement cette exception et devrait logiquement conduire à interdire aux pays exportateurs de gaz et de pétrole de recourir à des clauses d'interdiction ou établissant des quotas à l'exportation. Il faut souligner toutefois que le GATT n'interdit pas les taxes à l'exportation à condition qu'elles ne soient pas des restrictions quantitatives déguisées. Cependant, les taxes à l'exportation peuvent, dans certains cas, être assimilées à une diminution artificielle du prix intérieur du produit. Ce pourrait être le cas de la taxe sur les exportations de gaz au Kazakhstan. Le sujet est traité dans le cadre de la négociation d'accèsion de ce pays à l'OMC, pour le moment sans solution agréée.

2. *Les règles relatives aux subventions à l'exportation et aux autres formes de subvention.* Elles résultent de l'article VI du GATT qui sert de base juridique à l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires. Ces dispositions ne s'appliquent qu'au commerce des marchandises.

Du point de vue de la sécurité énergétique, la question qui se pose est de savoir si l'accord permet de maintenir les pratiques du double prix. En effet, le prix intérieur de l'énergie dans les pays producteurs de pétrole et de gaz est souvent très inférieur à celui demandé à l'exportation. Les industries du pays exportateur bénéficient donc d'un avantage comparatif par rapport aux industries des pays importateurs. Cet avantage constitue-t-il une subvention au sens de l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires ? Il n'y a pas de jurisprudence au GATT et à l'OMC sur la pratique du double prix dans le secteur énergétique, le raisonnement ne peut donc se faire qu'en élargissant à l'énergie les cas traités pour d'autres produits. En simplifiant beaucoup, la jurisprudence stipule qu'il y a subvention si le prix consenti par l'État aux acheteurs nationaux d'une matière première entrant dans la fabrication du produit final est inférieur au prix du marché et si celui-ci leur

---

21. La procédure des panels était le système de règlement des différends au GATT. L'accord de Marrakech qui a créé l'OMC a considérablement amélioré le système qui est aujourd'hui quasi juridictionnel.

confère ainsi un avantage (dossier « Bois de construction », plainte des États-Unis contre le Canada, 2002).

Compte tenu de ces incertitudes juridiques, les États membres de l'OMC ont cherché à utiliser les négociations qui précèdent l'accession d'un nouveau membre pour l'obliger à prendre quelques engagements en matière de prix intérieur. Dans l'accord d'accession de l'Arabie Saoudite, les autorités saoudiennes se sont engagées à ce que le prix intérieur du pétrole ne soit pas inférieur à 62 % du prix à l'export. Dans l'accord bilatéral entre la Russie et l'Union européenne, qui est un préalable à l'accord d'accession éventuelle de la Russie à l'OMC, celle-ci a accepté de fonder son prix intérieur sur le prix de revient, plus une marge raisonnable de profit, plus le coût des investissements nécessaires pour maintenir la production, ce qui est assez flou. Dans les négociations en cours avec l'Algérie, ce pays s'est déjà engagé à modifier sa loi sur le gaz qui fixait des prix différents selon que l'utilisateur en Algérie était une société algérienne ou étrangère.

L'accord sur les subventions et les mesures compensatoires est susceptible d'amener une certaine discipline dans le secteur des prix de l'énergie aujourd'hui particulièrement opaque. Il fournit, en effet, une base juridique à la négociation de cette question dans les accords d'accession des candidats à l'OMC. Ces négociations d'accession sont le moyen le plus efficace pour obtenir des concessions de la part des pays candidats.

3. *La liberté de transit.* Elle résulte de l'article V du GATT qui contient des dispositions générales sur la liberté de transit. Cette liberté concerne essentiellement les biens. Elle interdit toute discrimination selon l'origine du produit, la nationalité du transporteur, la propriété des sociétés impliquées dans le transport, etc. Ces dispositions n'interdisent pas que le pays par lequel transitent les biens perçoive une rémunération, à des conditions très précises<sup>22</sup>. Cependant, l'article V n'oblige pas les États de transit à appliquer le traitement national. L'article V n'a jamais été évoqué par des États membres dans des procé-

---

22. Seuls deux types de charges peuvent être imposées au titre du transit : les charges correspondant aux frais de transport et les redevances au titre des frais administratifs occasionnés par le transit et au titre du service rendu. De plus ces charges doivent être raisonnables et non discriminatoires.

dures de règlement des différends<sup>23</sup>, sans doute parce que sa rédaction est trop floue pour pouvoir soutenir une plainte avec une chance de succès.

La liberté de transit ne doit pas être confondue avec l'accès des parties tierces. Le transit implique au moins trois acteurs : le pays qui produit, le pays qui importe et le pays qui est traversé par le produit. L'accès des parties tierces signifie que le fournisseur de ce produit (par exemple un producteur de pétrole ou de gaz) a le droit d'accéder aux réseaux d'un pays tiers, même si le produit distribué ne quitte pas ce pays. Il n'est pas protégé par les règles du GATT.

La liberté de transit fait l'objet d'une négociation dans le cadre du Programme de Doha pour le développement par le biais des discussions sur la « facilitation des échanges », le seul des quatre « sujets de Singapour<sup>24</sup> » qui n'ait pas été abandonné. Mais les questions de transit ne sont pas un des aspects les plus importants de cette négociation qui porte principalement sur les procédures douanières et l'aide financière à apporter aux pays en développement pour améliorer leurs services douaniers. D'ailleurs, la notion de transit est elle-même en discussion. Certains États membres de l'OMC et certains États négociant leur accession, comme la Russie, estiment que les oléoducs et les gazoducs ne sont pas couverts par l'article V du GATT.

4. *Les entreprises commerciales d'État et les monopoles dans le secteur énergétique.* Dans un grand nombre de pays producteurs de pétrole et de gaz, l'exploitation est assurée par des sociétés appartenant à l'État. De même le transport et le raffinage sont souvent confiés à des sociétés publiques. Quel est leur statut au regard du GATT ?

---

23. Pour être plus précis, une procédure a été lancée par l'Espagne et le Chili contre les États-Unis sur le droit des navires espagnols de transporter des poissons chiliens aux États-Unis. Un accord amiable ayant été trouvé entre les parties, les plaignants se sont désistés. Il n'y a donc pas de jurisprudence.

24. La conférence ministérielle de Singapour [1996] avait accepté, à la demande des pays développés, de créer quatre groupes de travail qui devaient traiter des liens entre le commerce et la concurrence et entre le commerce et l'investissement, de la transparence des marchés publics et des mesures tendant à faciliter le commerce. Les trois premiers sujets ont été abandonnés à la conférence de Cancún [août 2004], à la demande des pays en développement qui ont fait de cet abandon la condition *sine qua non* de la poursuite de la négociation de Doha.

L'article XVII du GATT traite des entreprises commerciales d'État et des entreprises bénéficiant d'un monopole ou de « privilèges spéciaux ». Elles sont autorisées à condition qu'elles ne permettent pas à l'État qui contrôle l'entreprise de s'affranchir des règles générales du GATT, et la jurisprudence veille à la bonne application de ce principe. Même si cette jurisprudence ne porte pas sur des entreprises du secteur énergétique, ces décisions s'appliquent à ce secteur. Par exemple, l'utilisation des sociétés d'État pour exempter le pays qui contrôle la société publique des règles du GATT a été condamnée par un panel du GATT dans l'affaire « Canada-Importation, distribution et vente de boissons alcoolisées » de mars 1988. Les conséquences d'une telle jurisprudence sur le comportement, par exemple, de Gazprom seraient du plus grand intérêt. Mais encore faudrait-il que la Russie accède à l'OMC et que l'organe de règlement des différends soit sollicité.

5. *Les règles sur les marchés publics et leur impact sur le commerce des produits énergétiques.* Les modalités de passation des marchés publics peuvent avoir une influence déterminante sur le commerce extérieur. Un système opaque avec des préférences nationales très fortes et sans moyen de contester les décisions interdit, de fait, aux entreprises étrangères de remporter des marchés publics. Mais les États peuvent avoir des intérêts légitimes à défendre à travers leur législation leurs marchés publics. L'accord sur les marchés publics tente de concilier ces objectifs contradictoires. Cet accord pose un certain nombre de règles générales : transparence, liberté d'accès à toutes les informations pertinentes, traitement national, etc., qui couvrent tant les produits que les services. Mais il ne s'applique que dans les secteurs ou par les entités qui ont été précisément désignés par les membres signataires, peu nombreux (45 États), de cet accord qui est plurilatéral et non pas multilatéral. Le secteur énergétique n'est pas mentionné dans les engagements des signataires, qui d'ailleurs ne comprennent pas de pays pétroliers (sauf la Norvège), et il n'y a pas de jurisprudence sur cet accord. L'élargissement de l'accord sur les marchés publics à l'ensemble des membres de l'OMC et un contenu à la fois plus large dans les secteurs couverts et plus contraignant dans les engagements pris serait déterminant pour une meilleure régulation du secteur énergétique.

Les règles sur les marchés publics, comme d'ailleurs celles sur les entreprises d'État, auraient pu être précisées et détaillées si le groupe de travail sur les liens entre le commerce et la politique de la concurrence, créé lors de la conférence ministérielle de Singapour en 1996, avait pu poursuivre ses travaux.

6. *Le commerce des services relatifs à l'énergie.* Il entre dans le champ de l'accord général sur le commerce des services (plus connu sous son acronyme anglais GATS) qui a une structure différente de l'accord sur les biens (le GATT). Le texte principal, qui porte sur tous les services, définit quelques principes généraux dont celui, inconditionnel, de la nation la plus favorisée, et les différentes modalités d'échange des services (les quatre modes<sup>25</sup>). Mais il renvoie aux listes spécifiques établies par chacun des États membres de l'OMC et détaillant les engagements qu'il a acceptés de prendre pour l'application des règles relatives à l'accès au marché et au traitement national. Ce sont ces engagements qui sont consolidés et annexés au GATS, de sorte qu'ils sont considérés comme faisant partie intégrante de l'accord lui-même. La négociation se fait par un échange entre des requêtes (de la part des membres demandeurs) et des offres (de la part des membres ciblés par les demandeurs). À la fin de la négociation, les offres ultimes d'engagements des membres sont intégrées à l'accord et ne peuvent plus être modifiées sauf à ce que le membre qui modifie sa liste compense les membres qui se sont déclarés lésés par cette modification. Une telle compensation est octroyée après une négociation bilatérale avec chacun des membres qui serait lésé par ces modifications.

Le Programme de Doha pour le développement prévoit de poursuivre la négociation sur la réglementation de services « en vue de promouvoir la croissance économique de tous les partenaires commerciaux et le développement des pays en

---

25. Mode 1 : fourniture dite transfrontalière de services d'un pays à un autre (par exemple, les appels téléphoniques).

Mode 2 : utilisation d'un service situé dans un pays donné par des consommateurs d'un autre pays (par exemple, les étrangers prenant des chambres d'hôtel).

Mode 3 : établissement d'une implantation à l'étranger pour fournir un service (par exemple, une succursale d'une banque étrangère).

Mode 4 : présence dans un pays de personnes étrangères pour fournir un service (par exemple, des consultants sur un projet).

développement et des pays les moins avancés » (paragraphe 15 de la déclaration ministérielle de Doha). Grâce à un groupe d'États « Les amis de l'énergie<sup>26</sup> » qui veulent « assurer que les consommateurs d'énergie ont accès à l'énergie à un prix de marché, de façon sûre et avec des méthodes de production rentables », le commerce des services énergétiques est activement négocié.

Mais trois difficultés d'interprétation sont apparues :

- la distinction entre les biens qui relèvent du GATT et les services qui relèvent du GATS n'est pas évidente en ce qui concerne le secteur énergétique. Dans l'organisation traditionnelle du secteur de l'énergie, les monopoles nationaux étaient chargés aussi bien de la production que du transport et de la distribution de l'énergie. C'est la progressive libéralisation du secteur qui a fait « sortir » les services, notamment de transport et de distribution, des monopoles nationaux et justifié une négociation propre sur les services énergétiques ;
- le secteur énergétique, en tant que tel, n'apparaît pas dans la liste des secteurs de services qui a été mise au point par l'OMC (document W/120) ;
- les modalités de la négociation sont complexes. Le processus de négociation pour les services est très différent de celui sur les biens : on ne négocie pas sur des formules chiffrées (baisse de x % sur des lignes tarifaires) mais sur des barrières non tarifaires et sur des réglementations internes dont l'effet est plus difficile à saisir.

Des discussions actives ont eu lieu sur ces trois points :

- les principaux sujets de discussion sont les activités comme le forage, les services d'ingénierie, les services liés au commerce de gros et de détail du carburant, l'établissement d'une présence commerciale, le mouvement des personnes au sein d'un même groupe mais dans des pays différents, les travaux de construction de conduites pour le transport de l'énergie, etc. En fait les quatre « modes » de fournitures des services sont concernés ;

---

26. Le groupe comprend un noyau dur composé de la Communauté européenne, des États-Unis, du Japon, de la Corée, de l'Australie, de Taiwan, de l'Arabie Saoudite, de la Norvège, de Singapour, du Canada et de l'Islande, ainsi que quelques membres plus occasionnels.

– en ce qui concerne la question de la classification, un certain nombre de gouvernements ont mis sur la table des propositions innovantes. C'est le cas des États-Unis, qui proposent entre autres que les services dans le secteur de l'énergie soient inclus en tant que tels dans la liste W/120, de l'Union européenne, qui propose un classement des services énergétiques « horizontal » (services relatifs à la prospection, à la production, à la construction, aux réseaux) et non pas par type d'énergie (gaz, pétrole), du Canada, dont la proposition est limitée au gaz et au pétrole, du Japon, de la Norvège, etc. Un tableau de références croisées entre la liste OMC et la classification centrale provisoire de produits (CPC) des Nations unies, qui comporte des références précises à certains services énergétiques, a été mis au point : il permet de clarifier le contenu de la négociation ;

– enfin, en ce qui concerne la méthode de négociation, certains experts ont proposé que l'on procède dans le secteur énergétique comme on l'a fait dans le secteur des télécommunications de base : les pays les plus intéressés conviennent d'un « document de référence » qui définit les engagements qu'ils estiment possibles ou souhaitables et le soumettent à chacun de leurs partenaires. Ceux-ci sont libres d'intégrer ou pas à leur liste spécifique d'engagements tout ou partie de ce « document de référence ». Mais les engagements pris sont étendus à tous les membres selon le principe de la nation la plus favorisée. Toutefois, cette approche s'est révélée trop ambitieuse, et le groupe des Amis de l'énergie a préféré mettre au point de façon collective un certain nombre de requêtes précises qu'il a proposées à ses principaux partenaires (*Collective Request in Energy Services*) en 2006. Plusieurs requêtes portent sur des services énergétiques. Depuis lors, la négociation a très peu avancé. Pascal Lamy, en tant que président du Comité des négociations commerciales, chargé du suivi de la négociation du Programme de Doha pour le développement, a réuni une conférence d'annonce d'intentions sur les services le 26 juillet 2008 et publié sous sa responsabilité un rapport résumant ses travaux. Les services relatifs à l'énergie sont explicitement mentionnés (section XIII, paragraphes 40 et 41). À dire vrai, on y chercherait en vain des engagements précis.

Il ne faut pas s'attendre à des innovations majeures dans la négociation sur les services énergétiques. De l'avis général, le degré d'ambition est modeste. Pourtant, d'une part les services énergétiques sont maintenant pleinement intégrés dans la négociation, et d'autre part une méthode de négociation se met en place. Elle sera utile même au-delà de l'éventuelle conclusion de la négociation du Programme de Doha.

### **Les exceptions**

De nombreux experts, y compris au sein du secrétariat de l'OMC, ont estimé, dans le passé, que les exceptions générales inscrites dans le texte du GATT en 1947 excluaient de fait les produits énergétiques du champ des règles multilatérales<sup>27</sup>. Ces exceptions relèvent des articles XX et XXI du GATT. S'agissant de la sécurité énergétique, c'est l'exception de l'article XXI du GATT relative à la sécurité nationale qui importe. Elle est rédigée en termes très larges : cet article permet aux États membres de prendre « toutes mesures qu'ils estimeront nécessaires à la protection des intérêts essentiels de sécurité, y compris des mesures se rapportant aux matières fissiles ». L'article XXI aurait pu ainsi être invoqué (mais ne l'a pas été) pour justifier en 1974 l'obligation décidée en commun par les États membres de l'Agence internationale de l'énergie de stocker 90 jours d'importation nette de pétrole. Cet article dispose également que l'exception de sécurité nationale peut être invoquée pour permettre aux États membres de satisfaire à leurs obligations vis-à-vis de l'ONU. Ainsi sont validées au regard de l'OMC les sanctions économiques qui peuvent être décidées par le Conseil de sécurité. La résolution du 14 avril 1995 « Pétrole contre nourriture » est un bon exemple de ce type de sanctions qui ont concerné à plusieurs reprises le commerce du pétrole. Faute de jurisprudence spécifique aux produits énergétiques, il est difficile de donner une appréciation argumentée des libertés de manœuvre que les États retrouvent grâce à l'article XXI. Il semble cependant admis par tous qu'aujourd'hui elle n'apparaît pas suffisante pour conclure à une exclusion générale des produits ou des services énergétiques de l'OMC.

---

27. Voir par exemple la note S/C/W/52 du Conseil du commerce des services en date du 9 septembre 1998, page 9.

L'OMC offre aux États membres un jeu de règles qui pourraient, si elles étaient appliquées, améliorer considérablement la sécurité énergétique. Grâce à la procédure de règlement des différends et surtout aux modalités des négociations des accessions qui permettent une forte pression sur les États candidats, le champ d'application des règles s'est effectivement étendu et pourrait encore l'être davantage. Mais encore faut-il que deux conditions soient réunies. La première est que les États producteurs de gaz et de pétrole, ainsi que les pays de transit qui ne sont pas membres de l'OMC, soient prêts à des concessions importantes pour le devenir. La seconde est que les États membres se mettent d'accord sur l'interprétation à donner à ces règles lorsqu'on les applique au secteur de l'énergie. L'OMC est, comme le rappelle souvent son directeur général, « member driven ». Si les États membres ne veulent pas s'impliquer, les avancées qui résulteraient des décisions jurisprudentielles de l'organe de règlement des différends ou du contenu des accords d'accession demeureront modestes. Or, cette volonté politique paraît aujourd'hui assez largement défailante.

## **L'OMC et la lutte contre le réchauffement climatique**

La communauté internationale s'est donné des instruments juridiques pour lutter contre le réchauffement climatique. Le texte le plus important est l'UNFCCC qui est entrée en vigueur le 21 mars 1996. Elle a été complétée et précisée par le protocole de Kyoto, adopté en décembre 1997 par 160 pays développés et en voie de développement. Le protocole est entré en vigueur en février 2005 et a été ratifié par 172 États. Cependant, les États-Unis et l'Australie<sup>28</sup> ne l'ont pas adopté. La convention-cadre et le protocole contiennent quelques dispositions générales sur les liens entre les règles commerciales multilatérales et les mesures à prendre pour lutter contre le réchauffement climatique :

– l'article 3.5 de la convention stipule que « les mesures prises pour combattre le changement de climat, y compris les mesures unilatérales, ne doivent pas constituer un moyen de

---

28. Le nouveau gouvernement australien a entamé le processus de ratification.

discrimination arbitraire ou injustifiée ou une restriction déguisée au commerce international » ;

– l'article 2, 1, a, v du protocole de Kyoto promeut « l'élimination progressive des imperfections des marchés, des incitations fiscales, des exemptions de taxes et de droit et des subventions bénéficiant aux gaz à effet de serre qui sont contraires aux objectifs de la Convention », ce qui va tout à fait dans le sens de la logique de l'OMC. Mais l'article 2, 3 envisage la possibilité que ce ne soit pas toujours le cas : des mesures de protection de l'environnement peuvent être contraires à des objectifs de l'OMC. Dans ce cas, les parties au protocole devront donc faire le maximum pour que la mise en application des mesures et des politiques qu'ils prendront se fasse « de façon à minimiser les conséquences négatives qu'elles pourraient avoir sur le commerce international ».

Les mesures que les parties à la convention et/ou au protocole peuvent prendre sont très variées : taxes sur le carbone ou sur l'énergie, processus de normalisation volontaire ou obligatoire, subventions pour des procédés de fabrication plus économes en énergie, système d'étiquetage écologique, mécanisme d'échanges de quota à partir d'un plafonnement des émissions de gaz à effet de serre, etc. Rares sont les mesures qui n'ont pas un impact sur le commerce international, ce qui pose donc deux questions principales par rapport à l'OMC :

- est-elle un cadre approprié pour discuter des politiques environnementales ? ;
- les règles du GATT permettent-elles d'égaliser les conditions de concurrence entre les pays qui luttent contre le réchauffement climatique et ceux qui ne le font pas ?

### ***L'OMC, cadre utile des discussions sur l'environnement***

La protection de l'environnement, dont la lutte contre le réchauffement climatique est aujourd'hui l'aspect le plus discuté, n'était pas un sujet central du GATT et ne l'est pas devenu à l'OMC. Il n'en demeure pas moins que, premièrement, les articles fondateurs du GATT comportent des dispositions relatives à l'environnement qui ont d'ailleurs été complétées et précisées pendant toute la durée de la vie du GATT, et que,

deuxièmement, le Programme de Doha pour le développement a inscrit l'environnement à son ordre du jour.

a) *La principale disposition du GATT* qui peut être utilisée pour promouvoir une politique de l'environnement est l'exception contenue dans l'article XX. Il stipule que : « Rien dans le présent Accord ne sera interprété comme empêchant l'adoption ou l'application par toute partie contractante de mesures :

« b) nécessaires à la protection de la santé et de la vie des personnes et des animaux ou à la préservation des végétaux [...] ;

« g) se rapportant à la conservation des ressources naturelles épuisables [...]. »

Cet article a donné lieu à une abondante jurisprudence de l'organe de règlement des différends qui interprète restrictivement les dispositions de l'article XX. Un État membre de l'OMC ne peut se prévaloir de cet article pour prendre des mesures contraires aux règles de l'OMC que si elles répondent à deux conditions : elles doivent, d'une part, être clairement dans le champ d'application des exceptions autorisées (santé publique, protection des ressources épuisables, etc.) et, d'autre part, satisfaire aux conditions générales exprimées par le texte introductif de l'article XX (pas de discrimination arbitraire et injustifiée, pas de restriction déguisée au commerce mondial). La charge de la preuve est de la responsabilité de l'État qui a pris l'initiative d'invoquer l'article XX. Cette interprétation a été confirmée par la décision de l'organe de règlement des différends de l'OMC en date du 6 novembre 1998 dans l'affaire dite « crevettes/tortues ». Les États-Unis avaient interdit les importations de crevettes en provenance de Thaïlande, d'Inde, de Malaisie et du Pakistan, motif pris que les pêcheurs de ces pays n'utilisaient pas des filets ayant des dispositifs d'exclusion des tortues certifiés par les États-Unis, espèces qu'ils estiment menacées<sup>29</sup>. L'organe d'appel a donné tort aux États-Unis, tout en insistant sur le fait que les États souverains, membres de l'OMC, avaient le droit et le devoir de protéger l'environnement, mais dans les limites du texte introductif de l'article XX, c'est-à-dire sans discrimination arbitraire et injustifiable entre

29. Pour obtenir cette certification, les États-Unis exigeaient que les États concernés adoptent une réglementation qui soit essentiellement la même que la leur.

les membres de l'OMC. Cette exigence impliquait de privilégier la négociation de bonne foi d'un accord international sur la protection des tortues marines avec les pays concernés (l'unilatéralisme ne devant être qu'une solution de dernier recours<sup>30</sup>), de tenir compte des conditions différentes qui pouvaient exister sur le territoire des autres membres et de ménager suffisamment de flexibilité en exigeant que la réglementation des autres membres ne soit pas identique mais « comparable d'un point de vue de l'efficacité ».

Cette jurisprudence laisse ouverte la possibilité pour les États membres de l'OMC de prendre des mesures visant à inciter les autres membres à adopter des mesures protectrices de l'environnement, dans les limites que la décision a définies. On peut en déduire que les États membres de l'OMC peuvent prendre des mesures de lutte contre le réchauffement climatique dérogeant aux règles de l'OMC, à la condition que ces mesures ne constituent pas une discrimination excessive et injustifiée.

Les discussions sur l'environnement à l'OMC se déroulent au sein du Comité du commerce et de l'environnement. Ce comité, créé par l'accord de Marrakech qui a conclu l'Uruguay Round, est ouvert à tous les États membres de l'OMC et traite principalement du développement durable, des prescriptions environnementales en relation avec l'accès au marché, des questions des barrières techniques aux échanges, en particulier la question de l'étiquetage, et de l'examen des politiques environnementales des pays membres. Le fil directeur des discussions au sein de ce comité est d'inciter les États à prendre des réglementations environnementales qui respectent les intérêts des pays en développement et qui ne soient pas du protectionnisme déguisé.

b) *Le Programme de Doha pour le développement a mis l'environnement à son ordre du jour.* En effet, la déclaration ministérielle de Doha (novembre 2001) consacre trois paragraphes (31, 32 et 33) au thème « commerce et environnement ». Les signataires de la déclaration se sont engagés à négocier « les relations entre les règles de l'OMC existantes et les obligations

---

30. Il n'existe pas d'obligation de conclure un tel accord, seule une obligation de moyen pèse sur les membres.

commerciales énoncées dans les accords environnementaux existants » ainsi que « la réduction ou, selon qu'il sera approprié, l'élimination des obstacles tarifaires et non tarifaires visant les biens et services environnementaux ». Ils ont également donné instruction au Comité du commerce et de l'environnement d'étudier « l'effet des mesures environnementales sur l'accès au marché ». Où en sont les discussions sur ces trois points ?

1. *Les relations entre les règles de l'OMC et les accords environnementaux existants n'ont pas encore abouti à une interprétation partagée par tous.* Deux remarques peuvent être faites sur ces discussions :

- la question n'a sans doute pas l'acuité que certains experts lui ont donnée, puisqu'aucun État n'a, jusqu'à maintenant, argué d'une incompatibilité ou d'une contradiction entre les accords environnementaux et l'OMC soit pour demander une négociation avec un autre État qui aurait pris une mesure environnementale jugée contraire à ses intérêts, soit pour lancer une procédure de règlement des différends à l'OMC ;
- pour les experts du secrétariat de l'OMC, la possibilité d'une contradiction éventuelle entre les règles de l'OMC et des mesures prises en application d'accords environnementaux ne pose pas de difficultés insurmontables. Le différend pourrait être soumis à l'organe de règlement des différends de l'OMC dont la jurisprudence s'imposerait à tous. Outre que cette interprétation ne règle pas le cas spécifique d'un différend entre un État membre de l'OMC non signataire de l'accord environnemental et un État signataire (par exemple entre l'Union européenne et les États-Unis, non signataires du protocole de Kyoto), elle postule la prééminence du système OMC sur les systèmes de protection de l'environnement, ce qui est tout à fait inacceptable pour les promoteurs de la lutte contre le réchauffement climatique, dont l'objectif leur paraît avoir une importance largement supérieure au maintien d'un commerce aussi ouvert que possible. Le risque de conflit de lois existe bel et bien et pour le moment, il n'y a pas de solution agréée par tous.

2. *La libéralisation du commerce des biens environnementaux est fortement poussée par les États-Unis et l'Union*

*européenne* qui estiment qu'elle serait une contribution majeure à la lutte contre le réchauffement climatique. De plus, une telle mesure serait parfaitement conforme aux règles de l'OMC. Peter Mandelson, ancien commissaire européen au Commerce, avait fait de cette question une des priorités du Programme de Doha. De même, le directeur général de l'OMC, Pascal Lamy, y est également très favorable. Encore faut-il définir les produits et services environnementaux. Le Comité sur le commerce et l'environnement, réuni en session extraordinaire pour négocier le Programme de Doha, a examiné la classification et la méthodologie des produits et des services environnementaux à partir des propositions des différents membres, ce qui est la première étape pour une éventuelle libéralisation de leur commerce. Trois catégories ont pu être déterminées : premièrement *les combustibles à faible émission de carbone et les biodiesels*, deuxièmement *les biens fabriqués pour produire une énergie renouvelable* comme les batteries solaires ou les turbines à vent, et enfin *les biens à haute efficacité énergétique* comme certains types de réfrigérateurs et autres équipements domestiques particulièrement économiques en énergie. De plus, certains États membres de l'OMC proposent de distinguer *les équipements* comme ceux nécessaires au traitement des ordures ménagères, à la production d'eau potable, *les services* comme l'ingénierie, la collecte des ordures ménagères, et *les ressources* comme l'eau, les minerais, etc.

En fait, cette négociation est aujourd'hui bloquée par le Brésil du fait d'un désaccord sur l'éthanol. Le Brésil exige que l'éthanol (produit agricole alors que le biodiesel appartient à la catégorie des biens industriels), dont il est le premier producteur mondial, soit inclus dans la liste des produits environnementaux dont les droits de douane devraient être abaissés voire supprimés. Mais les États-Unis, qui ont un système élaboré de protection de leurs producteurs locaux d'éthanol, s'y sont jusqu'à maintenant opposés – avec l'appui de l'Union européenne. De plus, les pays en développement sont, dans leur majorité, hostiles à la suppression des droits de douane sur des biens industriels comme les générateurs d'énergie éolienne, les cellules solaires ou les biens à haute efficacité énergétique. En effet, comme ces produits plus sophistiqués sont essentiellement fabriqués dans les pays développés, la libéralisation de leur

commerce leur enlèverait toute possibilité de développer une industrie locale.

3. *Les discussions sur l'effet des mesures environnementales sur l'accès au marché n'ont pas été concluantes.* Il faut reconnaître que la déclaration ministérielle du 14 novembre 2001 est ambiguë : d'une part, elle donne toute latitude aux membres de l'OMC de prendre les mesures nécessaires à la protection de l'environnement, mais d'autre part elle conditionne cette possibilité à ce que ces mesures ne constituent pas une discrimination injustifiable, une restriction déguisée au commerce international, et soient bien conformes aux dispositions des accords de l'OMC.

### ***L'égalisation des conditions de concurrence : l'offsetting***

Les États membres de l'OMC qui souhaitent prendre des mesures contraignantes dans l'ordre interne contre le réchauffement climatique sont confrontés au problème de la compétitivité de leurs entreprises par rapport à celles des pays qui ne prennent pas de mesures similaires. D'où l'idée d'adopter des mesures de nature commerciale pour rétablir l'égalité des conditions de concurrence. Dans le langage de l'OMC, on appelle cela l'« offsetting ». Ces mesures sont-elles compatibles avec les règles de l'OMC ?

a) La première question qui se pose est de savoir s'il est possible de traiter deux produits ayant le même usage final d'une façon différente selon son processus de fabrication (plus ou moins polluant) ou selon son effet direct sur l'environnement (émission de gaz à effet de serre). Par exemple, peut-on traiter différemment l'importation d'énergie électrique selon qu'elle est d'origine nucléaire ou charbonnière (premier cas) et l'essence selon l'importance de ses rejets dans l'atmosphère (deuxième cas) ? La question revient à s'interroger sur la notion de « biens et services similaires » qui est à la base du traitement national et de la clause de la nation la plus favorisée. La jurisprudence est abondante sur ce point et trois décisions éclairent la question en matière de marchandises :

– une décision prise par un panel du GATT, le 11 octobre 1994, dans le dossier opposant les États-Unis et les Communautés

européennes sur la taxation des automobiles, considère que l'efficacité énergétique est un critère légitime de taxation différenciée des automobiles. La condition à remplir est que le lien entre les mesures de taxation et l'objectif poursuivi d'économie d'énergie ne soit pas contestable. Toutefois, cette décision n'a pas été validée en appel et ne fait donc pas jurisprudence ;

– cette décision est à rapprocher d'une décision de l'organe d'appel de règlement des différends de l'OMC de décembre 2001 sur un différend opposant le Canada aux Communautés européennes au sujet d'un décret du gouvernement français prohibant l'usage de l'amiante et des produits en contenant. L'organe d'appel a estimé qu'il était légitime d'appliquer un traitement différent aux ciments ayant le même usage mais dont la composition chimique est différente, en particulier si certains de ces composants pouvaient être dangereux pour la santé ;

– une décision de 1996, la seule de l'organe de règlement des différends (ORD) de l'OMC relative au secteur énergétique<sup>31</sup>, pose cependant quelques limites à la possibilité de différencier les produits pour leur appliquer des régimes douaniers différents en s'appuyant sur l'exception de l'article XX : les États-Unis n'avaient pas le droit de prescrire des exigences différentes pour l'essence importée de celles édictées pour l'essence produite sur place. Aucune mesure ne doit être prise qui briserait « l'égalité effective d'opportunité » entre les produits importés et les produits fabriqués localement. Cette égalité d'opportunité couvre les produits « similaires » et pas seulement les produits identiques. Cette question est une question de fait qui doit être définie au cas par cas. L'idée de base est qu'un produit « similaire » est un produit parfaitement substituable.

La conclusion que l'on peut tirer de cette jurisprudence est qu'il est légitime, dans des limites assez strictes, de différencier les produits selon les effets qu'ils ont sur l'environnement même s'ils ont le même usage. En revanche, la question du procédé de fabrication n'est pas tranchée. Selon la jurisprudence

---

31. « United States – Standards for Reformulated and Conventional Gasoline », rapport du panel adopté le 29 janvier 1996.

actuelle, les procédés et méthodes de production (dits PMP) ne sont pas un des critères intervenants dans la définition de la « similarité » à moins que les PMP utilisés laissent des traces dans le produit final (PMP dits « incorporés »). Il semble donc qu'un État membre de l'OMC ne peut discriminer un produit en faisant entrer en considération son empreinte carbone, c'est-à-dire les rejets de CO<sub>2</sub> dus à son processus de fabrication.

b) Une fois admis que l'on peut traiter différemment un produit selon ses effets sur l'environnement et peut-être, si la doctrine évoluait, selon son « empreinte carbone » et/ou qu'il est possible d'invoquer l'exception de l'article XX pour s'affranchir, dans des limites précises, de certaines règles de l'OMC, quelles sont les mesures que les États peuvent légitimement mettre en œuvre ? On examinera successivement les différentes mesures possibles en indiquant pour chacune d'entre elles l'état des discussions sur leur compatibilité avec l'OMC.

*L'imposition d'une taxe carbone aux frontières* est préconisée par certains pays, dont la France. Une proposition de loi allant dans ce sens a également été déposée devant le Sénat des États-Unis. L'idée est de calculer le coût supplémentaire que supporte un producteur d'un pays qui a mis en place des mesures contraignantes par rapport à un producteur d'un pays qui ne l'a pas fait et de le compenser pour que ce producteur ne soit pas pénalisé. Cette compensation peut prendre deux formes, d'ailleurs complémentaires, une taxe spécifique compensatoire à l'import et une exonération fiscale (du même type, par exemple, que le remboursement de la TVA) à l'export. De nombreuses variantes à partir de ce schéma de base sont possibles. Les promoteurs de ces formules estiment qu'elles sont compatibles avec l'OMC. Mais la plupart des experts et les gouvernements attachés à la liberté des échanges estiment le contraire. En effet, ces mesures sont contraires aux articles I et XI du GATT puisqu'elles différencient le régime douanier des produits selon les pays d'origine et la jurisprudence tend, comme nous l'avons noté plus haut, à interpréter assez strictement les exceptions autorisées par l'article XX. De plus, les modalités de calcul de ce coût environnemental seraient d'une extrême complexité et ne manqueraient pas d'inciter à des dérives protectionnistes. L'ancien commissaire au Commerce

de la Commission européenne, Peter Mandelson, était tout à fait hostile à ce type de mesures. Mais la Commission elle-même semble avoir une position beaucoup plus nuancée : elle évoque la possibilité d'une future taxe carbone dans sa proposition de directive révisant le système européen d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre pour la période 2013-2020. « Un système de péréquation pour le carbone appliqué aux importations » est envisagé dans ce cadre. Néanmoins, la directive sur l'EU ETS telle qu'elle a été adoptée par le Conseil et le Parlement en décembre 2008 ne prévoit pas une telle mesure. De plus, l'idée d'une taxe aux frontières a rarement été évoquée dans la dernière phase du débat européen à ce sujet. Il semble qu'elle a été abandonnée notamment en raison des doutes sur sa compatibilité avec les règles de l'OMC<sup>32</sup>.

Une autre catégorie de mesures commerciales qui pourrait inciter les États réticents à adopter des mesures de lutte contre le réchauffement climatique et protégerait les États vertueux serait *d'interdire ou de limiter fortement par des restrictions quantitatives ou des droits de douanes élevés les importations de biens et services jugés dommageables, par leur processus de fabrication ou leurs effets, à l'environnement*. Mais la légalité de telles mesures par rapport à l'OMC est soumise à des règles très strictes, comme l'a rappelé la décision de l'organe des règlements du 20 mai 1996 dans l'affaire Venezuela contre États-Unis sur l'essence importée. Deux conditions sont impératives : les produits nationaux doivent être soumis à des exigences semblables et ces exigences ne doivent pas être disproportionnées par rapport au but à atteindre. Dans le cas précis soumis à l'organe de règlement, ces deux conditions n'étaient pas réunies. Les États-Unis ont donc été invités à revoir leur législation, ce qu'ils ont d'ailleurs fait.

*L'octroi de subventions pour rendre rentables des produits ou des services respectueux de l'environnement* est un procédé largement répandu dans les États soucieux de lutter contre le réchauffement climatique. Par exemple, dans son « paquet » de propositions législatives « énergie et climat » du 23 janvier 2008, la Commission européenne a encore élargi le champ des

---

32. Voir les conclusions du Conseil européen des 11 et 12 décembre 2008.

aides d'État autorisées pour la protection de l'environnement et la lutte contre le réchauffement climatique.

Encore faut-il que ces subventions soient conformes à l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, un de ceux résultant de la négociation du cycle de l'Uruguay<sup>33</sup>. Trois éléments doivent être réunis pour qu'il y ait une subvention au titre de l'accord : la subvention est une « contribution financière » (une réduction d'impôts ou de taxes est une contribution financière), qui confère un avantage à l'entreprise et qui lui est spécifique. L'idée derrière cette spécificité est qu'une subvention qui couvre une large part de l'économie ne modifie pas l'allocation des ressources et peut donc être autorisée. Trois catégories de subventions peuvent ainsi être distinguées : les subventions « interdites » (subordonnées aux résultats à l'exportation ou à l'utilisation de produits nationaux) qui ont un effet direct sur les prix des produits importés par rapport aux produits locaux, les subventions qui peuvent être contestées (*actionnable* en anglais) parce qu'elles causent un préjudice ou qu'elles annulent ou affaiblissent les droits des autres parties contractantes, enfin les subventions non contestables parce qu'elles n'ont pas d'effet direct sur le commerce et correspondent à un intérêt public (recherche, développement régional, etc.). Cette définition permet de valider un très grand nombre de subventions destinées à favoriser une croissance plus respectueuse de l'environnement. Cependant, il serait certainement souhaitable qu'un consensus se dégage au sein de l'OMC pour définir plus précisément ce que les États peuvent faire légalement, mais un tel accord sera difficile à obtenir. Par exemple, les membres du GATT avaient conclu, il y a quelques années, une interprétation de l'accord sur les subventions autorisant celles aux entreprises qui investissaient pour réduire les nuisances environnementales et la pollution. À son expiration, cette interprétation qui aurait pu être très utile pour faciliter les subventions destinées à lutter contre le réchauffement climatique n'a pas été prolongée, faute d'accord entre les États membres du GATT. À signaler également que les subventions aux biocarburants relèvent de l'accord sur l'agriculture. Pour

---

33. Le cycle de l'Uruguay, ou Uruguay Round, a duré de septembre 1986 à avril 1994. Il s'est terminé par l'accord de Marrakech qui a créé l'OMC.

que ces subventions deviennent conformes à l'OMC, il faut qu'elles soient placées, avec l'accord de tous, dans la « boîte verte » des subventions autorisées. Ce point n'est pas encore tranché.

*Des mesures d'information et de transparence comme les règles d'étiquetage peuvent contribuer à une consommation moins polluante.* Les règles d'étiquetage relèvent de l'accord sur les obstacles techniques au commerce dont l'objectif est d'éviter que les normes créent des « obstacles non nécessaires au commerce ». Si, au premier abord, rien dans les règles de l'OMC n'interdit que les étiquettes des biens vendus contiennent des informations sur l'impact en terme d'émission de gaz à effet de serre du processus de fabrication du bien en question, la question de la possibilité pour un gouvernement de proscrire l'importation de biens dont l'étiquetage ne comprend pas une telle information reste ouverte.

*Une politique d'achats publics privilégiant des biens et services environnementaux peut être un élément d'une politique de défense de l'environnement.* Les appels d'offres des entités publiques doivent respecter les dispositions de l'accord sur les marchés publics pour ses signataires, alors qu'il n'a été ratifié que par 45 États membres de l'OMC. La Communauté européenne et ses 27 membres sont signataires, ainsi que les États-Unis, le Japon et la majorité des pays développés. Les entités publiques peuvent estimer nécessaire d'exclure de leurs achats des produits qui ne respecteraient pas des processus « écologiquement » performants. La compatibilité de ces exclusions avec l'accord n'est pas établie.

Les discussions au sein de l'OMC sur les liens entre son système juridique et les instruments de lutte contre le réchauffement climatique sont affectées par les difficultés que traverse le Programme de Doha pour le développement. Les chances d'une conclusion rapide de ce cycle de négociations apparaissant faibles, les négociateurs ne ressentent aucune pression pour arriver à des solutions innovantes et ambitieuses pour concilier une nouvelle avancée de la libéralisation des échanges et des moyens efficaces de lutte contre le changement de climat. La logique d'opposition Nord/Sud qui se développe à l'heure actuelle au sein de l'OMC constitue un obstacle supplémentaire

aux progrès de la négociation. Enfin, l'extraordinaire complexité des décisions de l'organe de règlement des différends, qui peuvent d'ailleurs être presque contradictoires entre elles, ne permet pas l'élaboration d'une doctrine jurisprudentielle qui pourrait suppléer à la paralysie des négociations. On ne peut éluder la question de fond déjà évoquée : quelle hiérarchie existe entre les normes commerciales et les normes environnementales ? Si la lutte contre le réchauffement climatique est bien la priorité de la vie internationale, ne vaudrait-il pas mieux aborder frontalement la question de sa compatibilité avec les règles de l'OMC et dessiner une nouvelle architecture des organisations internationales dans laquelle une organisation mondiale de l'environnement aurait toute sa place ?



## **Partie IV**

### Conclusion générale



# Pour une gouvernance mondiale de l'énergie renforcée

CÉCILE KÉRÉBEL

Les marchés mondiaux de l'énergie sont façonnés par l'interaction de forces qui émanent de la sphère économique, de la sphère politique et de la société civile, les dernières étant souvent liées à des préoccupations environnementales. À un moment où ces interactions commencent à se structurer – de manière préliminaire certes – il est opportun de chercher à mieux comprendre cette « gouvernance » émergente, ce qui a été le propos de ce livre.

Notre ouvrage n'avait pas vocation à couvrir toutes les facettes de la gouvernance mondiale dans le secteur de l'énergie. La tâche serait titanesque, tant l'architecture des institutions et des processus internationaux appliqués à l'énergie se révèle fragmentée. Une des principales conclusions à laquelle a abouti notre étude est en effet qu'il n'existe pas aujourd'hui une seule organisation mondiale de l'énergie chapeautant tous les besoins de régulation (grandissants) dans ce domaine, mais qu'au contraire, ces besoins sont pris en charge séparément par divers arrangements institutionnels, qui se centrent sur une ressource énergétique en particulier ou bien sur un ou plusieurs enjeux spécifiques.

Outre le pétrole et le gaz naturel, sur lesquels notre ouvrage a mis l'accent (en abordant notamment les questions

des investissements sur ces deux marchés et des impacts climatiques de leur consommation), la gouvernance globale de l'énergie réunit d'autres sources d'énergie – comme le nucléaire (avec l'Agence internationale de l'énergie atomique, AIEA, basée à Vienne) ou les énergies renouvelables (avec la toute nouvelle Agence internationale des énergies renouvelables, IRENA, créée à l'initiative du gouvernement allemand en janvier 2009) – et elle répond à d'autres enjeux – tels que l'efficacité énergétique (avec le Partenariat international de coopération sur l'efficacité énergétique, IPEEC, instauré lors du sommet du G8 d'Hokkaido en juillet 2008 et qui sera hébergé par l'AIE<sup>1</sup>).

Ce patchwork institutionnel manque de convergence. Les institutions en place fonctionnent le plus souvent en parallèle, indépendamment les unes des autres (même si les tentatives de collaboration se multiplient). Leurs mandats sont parfois redondants. La coordination de l'action internationale pour répondre aux nouveaux défis énergétiques de ce XXI<sup>e</sup> siècle fait encore défaut.

Quatre tendances peuvent être observées aujourd'hui en matière de gouvernance mondiale de l'énergie. Les cas étudiés dans notre ouvrage sont représentatifs de ce cadre institutionnel en mutation.

1. *Des institutions spécialisées, créées à divers moments clés de l'histoire énergétique de ces cinquante dernières années* (OPEP, AIE, traité de la Charte de l'énergie...), constituent encore l'essentiel de la réponse institutionnelle aujourd'hui. Elles reflètent les intérêts, les rapports de force et les problèmes posés à l'époque de leur création et ne sont plus adaptées au paysage énergétique, qui a connu d'importants bouleversements depuis le tournant du siècle. Ces institutions connaissent aujourd'hui une phase de transition, mais d'importantes réformes sont encore nécessaires si elles entendent garder leur pertinence et leur efficacité dans ce nouvel environnement (avec notamment le poids grandissant des nouveaux consom-

---

1. Pour une analyse fine de ces autres aspects de la gouvernance globale de l'énergie, nous renvoyons à l'ouvrage collectif : D. Lesage, T. Van de Graaf et K. Westphal, *Global Energy Governance in a Multipolar World*, Aldershot : Ashgate, 2009 (à paraître).

mateurs et des compagnies nationales des pays producteurs qui n'y sont pas forcément représentés).

2. *Des organisations internationales généralistes cherchent depuis peu à étendre leur mandat* pour y inclure les questions énergétiques. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) entre dans ce cadre. Mais elle n'est pas la seule : d'autres organisations s'intéressent désormais aux nouveaux enjeux énergétiques. C'est le cas des institutions de Bretton Woods, du G8 depuis le sommet de Gleneagles en 2005, de l'OTAN qui souhaiterait inclure la sécurisation des routes d'approvisionnement énergétique dans son mandat, ou encore de l'Organisation des Nations unies qui a établi en 2004 un organisme informel de coordination de son action relative à l'énergie – UN Energy. Il faut se demander néanmoins si les règles de ces organisations, qui n'ont pas été négociées pour s'appliquer aux spécificités du commerce de l'énergie, peuvent répondre de manière appropriée aux défis énergétiques. L'analyse des réglementations de l'OMC a bien montré, dans notre chapitre 5, que celles-ci pouvaient être appliquées facilement aux problèmes de sécurité d'approvisionnement (à condition toutefois que les États membres se décident à les utiliser dans ce domaine), mais qu'elles étaient par contre insuffisantes pour répondre au défi climatique et devaient être adaptées à cet enjeu spécifique.

3. *De nouvelles organisations spécialisées se multiplient de plus en plus pour répondre à des enjeux précis.* Plusieurs arrangements institutionnels spécifiques ont été analysés dans notre ouvrage dans les domaines des investissements et de la lutte contre le changement climatique. Un autre secteur rencontre une très forte expansion institutionnelle : la promotion des énergies renouvelables et de l'efficacité énergétique (avec l'IPEEC et l'IRENA déjà mentionnés, mais aussi le partenariat international REEEP<sup>2</sup> et le réseau<sup>3</sup> REN21). Si cette tendance permet de combler certains besoins de gouvernance peu ou mal pris en compte par les organisations existantes, elle représente un risque de fragmentation accrue de la réponse

---

2. Renewable Energy & Energy Efficiency Partnership's [REEEP]. Site Internet : <[www.reeep.org/](http://www.reeep.org/)>.

3. Renewable Energy Policy Network for the 21st Century. Site Internet : <[www.ren21.net/](http://www.ren21.net/)>.

institutionnelle dans le secteur de l'énergie, qui manque déjà de convergence et d'une vision politique coordonnée.

4. Dans ce contexte, de nombreux analystes appellent à la *création d'une organisation énergétique mondiale*, au mandat étendu et représentative de tous les acteurs du jeu énergétique. Cette proposition, séduisante en principe, paraît difficilement réalisable. Elle risque d'accentuer encore davantage la fragmentation de la gouvernance mondiale de l'énergie, dans la mesure où il est toujours plus facile de créer une nouvelle organisation internationale que d'enterrer les arrangements institutionnels existants, même s'ils ont démontré leur inefficacité. Les organisations en place sont ancrées désormais dans le paysage énergétique. Elles représentent des intérêts politiques particuliers et ont su se forger une utilité. Tout projet de destruction serait confronté à une véritable levée de boucliers. En outre, on voit mal comment une organisation mondiale de l'énergie trouverait des financements suffisants, quand les organisations existantes (comme l'AIE ou le Forum international de l'énergie, FIE) manquent déjà cruellement de fonds, ce qui leur pose un réel problème pour soutenir des projets ambitieux ou même rémunérer leurs personnels. Les États membres des organisations en place ou ceux d'une future organisation mondiale devront avoir le courage politique de soutenir financièrement ces organisations s'ils entendent promouvoir une gouvernance mondiale à la hauteur des enjeux énergétiques actuels. Davantage que d'une énième organisation mondiale, la communauté internationale a surtout besoin d'une rationalisation de son action dans le domaine de l'énergie et d'une stratégie politique concertée pour gérer la difficile transition vers une économie faible en carbone.

Les besoins de gouvernance dans le secteur de l'énergie sont nombreux. Accélération des changements climatiques, expansion continue de la consommation énergétique en provenance des pays émergents, concentration croissante des ressources entre les mains d'un petit nombre de pays producteurs, amenuisement des réserves pétrolières... Les enjeux présentés dans cet ouvrage devraient être de plus en plus pressants à l'avenir. La mondialisation n'a pas fini d'interagir avec l'énergie. Les besoins (légitimes) des pays du Sud en plein dévelop-

pement économique rencontrent un paysage énergétique mondial de plus en plus contraint, pour des raisons géologiques (en ce qui concerne la production pétrolière), géopolitiques (avec les conflits accrus pour sécuriser l'accès aux ressources pétrolières et gazières) et environnementales (avec les effets climatiques de la consommation des énergies fossiles). Nous avons besoin plus que jamais d'une coordination internationale pour répondre à ces nouveaux défis. États, organisations internationales, entreprises et ONG n'ont pas la même conception des règles et processus à mettre en place : des batailles intenses sont à prévoir entre les acteurs du jeu énergétique, tous désireux d'influencer le futur cadre de la gouvernance mondiale de l'énergie, en pleine mutation. La première bataille concerne déjà la lutte contre le changement climatique, avec les débats en cours pour préparer la conférence internationale de Copenhague en décembre 2009.

Dans les années à venir, deux nouvelles questions devraient être de plus en plus présentes dans le débat énergétique : d'une part, la sécurisation des routes d'approvisionnement, entravées par certains réseaux criminels dans les détroits maritimes vulnérables, par les pays de transit qui utilisent leurs oléoducs et gazoducs comme des armes géopolitiques, ou encore par le risque croissant d'attaques terroristes sur les infrastructures de transport, et d'autre part, le financement de la « révolution énergétique » (*World Energy Outlook 2008*), que l'AIE (entre autres) appelle de ses vœux pour mettre fin à notre dépendance aux énergies fossiles. La première souffre aujourd'hui d'un vide de gouvernance flagrant. Les *marines* américains assument aujourd'hui dans les faits le contrôle des principaux détroits maritimes. Face à l'insécurité croissante et à la multiplication des points de passage problématiques, se pose la question du niveau d'action collective le plus adapté : la réponse institutionnelle doit-elle se décliner par régions (*via* la politique européenne de l'énergie, par exemple), par blocs géopolitiques de pays alliés (*via* l'OTAN) ou bien être réellement mondiale (*via* les organisations onusiennes<sup>4</sup>) ? La même interrogation existe pour le problème du financement et de l'organisation de la

---

4. Pour un aperçu du débat en cours sur le sujet, voir : J. Vinocur, « US Nudges Europe over Energy Security », *International Herald Tribune*, 10 février 2009.

transition vers une économie pauvre en carbone. Dans le contexte actuel de crise économique et financière mondiale, la réponse se fait avant tout à l'échelle nationale, avec les divers plans de relance (et leur liste de grands projets d'infrastructures énergétiques « vertes ») décidés par plusieurs gouvernements, dont la nouvelle administration américaine de Barack Obama. Mais une action collective coordonnée commence à se profiler en parallèle, tant au niveau multilatéral (avec la création d'organisations telles que l'IRENA) qu'au niveau de blocs restreints de pays (avec, par exemple, l'IPEEC, lancé à l'initiative du G8 et qui regroupe, outre ces huit pays, la Chine, l'Inde, le Brésil, le Mexique et la Corée du Sud). Toute la question est de savoir comment cette gouvernance multiniveaux en construction va fonctionner et comment les différentes échelles d'action collective vont se coordonner, pour éviter un émiettement encore accru de la gouvernance mondiale de l'énergie.

Aucune solution miracle n'existe aujourd'hui pour répondre aux nouveaux enjeux énergétiques. Notre ouvrage a permis toutefois de dégager plusieurs principes qui pourraient servir de matrice pour une gouvernance mondiale de l'énergie renforcée.

1. *Un accord sur des principes communs (non contraignants)*

L'échec du traité de la Charte de l'énergie a montré qu'il était utopique aujourd'hui d'imposer des règles juridiques contraignantes aux pays consommateurs, producteurs et de transit, dont les intérêts divergent fortement, et qui s'opposent de plus en plus dans des conflits politiques pour l'accès aux ressources énergétiques. Mieux vaut tableer sur une action collective « des petits pas » et chercher, dans un premier temps, un accord minimal sur des principes communs non contraignants (tels que les principes de la Charte de l'énergie reconnus aujourd'hui par la Russie dans le cadre du G8). Ces principes devront être appliqués par tous, sur la base de la réciprocité. Leur mise en œuvre pourrait être contrôlée *via* un mécanisme d'évaluation par les pairs (*peer review*), sur le modèle de ce que propose déjà l'AIE pour le suivi des politiques énergétiques de ses membres, ou encore le processus de la Charte de l'énergie en matière d'efficacité énergétique. Ces principes seraient un premier pas en direction d'une vision politique concertée.

## 2. *La promotion du dialogue et de la transparence*

Une des principales pierres d'achoppement de la gouvernance mondiale de l'énergie aujourd'hui est le manque de confiance et le degré d'hostilité entre les acteurs du jeu énergétique. Il est urgent d'établir un dialogue constructif entre eux, non pas sur le plus petit dénominateur commun, comme c'est le cas aujourd'hui dans la plupart des forums de discussion en place, mais bien sur les sujets qui fâchent. Le consensus est illusoire mais un compromis peut être construit, en tenant compte des divers intérêts en présence. Le FIE est certainement le lieu de dialogue le plus prometteur aujourd'hui du fait de sa grande représentativité, à condition toutefois que son mandat et surtout ses moyens financiers soient étendus. Les procédures de médiation et de conciliation proposées par certaines cours d'arbitrage sont également à privilégier pour résoudre les conflits, par rapport aux décisions juridiques contraignantes qui risquent le plus souvent de « casser » les relations déjà difficiles entre acteurs énergétiques (notamment entre IOCs et pays producteurs), bien qu'elles aient évidemment l'avantage d'avoir un effet dissuasif.

## 3. *La préférence au multilatéralisme*

Dans une gouvernance marquée aujourd'hui par des accords bilatéraux entre pays et par des regroupements politiques entre États autour d'intérêts communs (OPEP, AIE...), il est urgent de définir un cadre de gouvernance réellement multilatéral. La réponse institutionnelle aux nouveaux enjeux énergétiques doit être définie collectivement par tous les acteurs du jeu énergétique et pas seulement par les quelques acteurs qui ont dominé la scène internationale depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale et qui sont aujourd'hui de moins en moins importants pour l'avenir énergétique de notre planète. Les nouveaux pays consommateurs, les pays producteurs et de transit doivent être intégrés à part entière aux structures de la gouvernance mondiale, où les pays occidentaux sont encore surreprésentés. La transition institutionnelle amorcée par certaines organisations doit avoir pour priorité d'élargir leur représentativité. Afin de rester pertinentes dans le nouveau paysage énergétique, des organisations telles que l'AIE ou l'OMC, en particulier, doivent réfléchir à comment mieux intégrer les

nouveaux pays consommateurs (pour la première) et les principaux pays producteurs et de transit (pour la seconde). En ce sens, l'invitation de la Chine au Governing Board de l'AIE pour la première fois en 2009 va dans la bonne direction.

Le débat est loin d'être clos. La question de la gouvernance mondiale de l'énergie est encore insuffisamment traitée par les cercles académiques et les *think tanks*, même si une réflexion commence à émerger depuis quelques années. Par cet ouvrage, l'Ifri espère avoir contribué utilement à la discussion, en clarifiant les concepts et les principales questions en jeu, tout en s'appuyant sur des études de cas spécifiques.

# GOVERNANCE MONDIALE DE L'ÉNERGIE

## GOVERNANCE EUROPÉENNE ET GÉOPOLITIQUE DE L'ÉNERGIE

Pourquoi un livre sur la gouvernance des marchés mondiaux de l'énergie ? D'abord parce que l'énergie est un enjeu stratégique pour nos sociétés industrielles. Sécurité des approvisionnements, compétitivité économique, performance environnementale – l'énergie se situe au cœur même des grandes questions politiques en Europe et ailleurs. Il est donc légitime et utile de se demander selon quelles règles s'organisent sa production et sa consommation. Mais l'intérêt renouvelé pour la gouvernance de ce secteur résulte également d'un sentiment diffus d'insatisfaction envers son état actuel. Décisions *ad hoc*, absence de règles, mélange abrupt d'enjeux économiques et politiques... Nul doute que producteurs et consommateurs d'énergie tireraient profit d'une plus grande clarté des règles d'engagement.

La première partie de cet ouvrage étudie les variations d'interprétation du concept de gouvernance et de son application au secteur de l'énergie, parmi les cercles académiques et les experts. La deuxième partie s'attache aux enjeux et défis posés par cette gouvernance. Enfin, une troisième partie examine deux nouveaux forums où se négocie actuellement la gouvernance internationale du secteur de l'énergie, en liaison avec, d'une part, les objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre et, d'autre part, avec l'Organisation mondiale du commerce dont plusieurs règlements influencent d'une manière ou d'une autre les échanges énergétiques.

*Avec les contributions de Maité Jauréguy-Naudin, Jan Horst Keppler, Cécile Kérébel, Olivier Louis et Christian Schülke.*

### *Distribution:*

La Documentation française  
29-31, quai Voltaire  
75340 Paris Cedex 07  
Tél. : 33 (0)1 40 15 70 00  
Fax : 33 (0)1 40 15 68 00  
[www.ladocumentationfrancaise.fr](http://www.ladocumentationfrancaise.fr)

Prix : 20,50 €

ISBN 978-2-86592-372-4



9 782865 923724