



HAL
open science

Ukraine/Russie. Dimension gazière d'un conflit

Céline Bayou

► **To cite this version:**

Céline Bayou. Ukraine/Russie. Dimension gazière d'un conflit . Les notes de la FRS (Paris, Fondation pour la recherche stratégique), 2015. hal-01456678

HAL Id: hal-01456678

<https://hal.science/hal-01456678>

Submitted on 5 Feb 2017

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

note n°16/2015

16 juillet 2015

Céline Bayou

Analyste-rédactrice, Documentation française

FONDATION
pour la RECHERCHE
STRATÉGIQUE

Ukraine/Russie. Dimension gazière d'un conflit

Résumé

Le gaz n'est pas absent du conflit russo-ukrainien, à la fois cause et conséquence de désaccords anciens entre les partenaires. Les « crises du gaz » de 2006 et 2009 l'avaient en partie révélé, mettant au jour des différends portant à la fois sur le prix du gaz et sur la dette accumulée par Kiev. Si des négociations se poursuivent autour de ces questions, la rupture semble toutefois avoir atteint le point de non-retour : Moscou cherche à évincer l'Ukraine en tant que pays de transit entre Russie et Europe, tandis que Kiev rêve de s'émanciper totalement de ses besoins en gaz russe.

Abstract

Gas is not absent from the Russian-Ukrainian conflict, as both a cause and a consequence of long-term disagreements between the two countries. The 2006 and 2009 "gas crises"

had partly revealed disputes relating to both the price of gas and the total debt of Kiev. While negotiations continue on these issues, the break-up seems to have reached the point of no return: Moscow is seeking to oust Ukraine as a transit country between Russia and Europe, while Kiev dreams of total emancipation of Russia's gas.



L'Europe a commencé à prendre conscience de la complexité de la dimension gazière des relations russo-ukrainiennes avec l'éclatement des « crises du gaz » de 2006 et 2009. Celles-ci n'ont, à vrai dire, pas provoqué chez elle une réelle inquiétude quant à la dépendance énergétique de Kiev vis-à-vis de Moscou, l'Union européenne se souciant plutôt de son propre approvisionnement en gaz, via l'Ukraine. Ces deux épisodes, qui ont en effet eu des conséquences sur l'approvisionnement

en gaz russe de l'Europe – surtout Europe centrale et du Sud –, relevaient, comme l'a martelé alors Vladimir Poutine, d'un désaccord entre Kiev et Moscou portant sur le prix du gaz et sur la dette ukrainienne. Il ne s'agissait en aucun cas, affirmait la Russie, d'une mise en défaut d'un fournisseur russe qui se targue d'avoir toujours été fiable et en état de livrer son gaz, mais bien plutôt d'une défaillance provoquée par une Ukraine intrinsèquement problématique. Est-ce consciemment que l'Europe s'est alors mise à jouer un quasi-double jeu, arguant de l'urgence à diversifier ses sources d'approvisionnement afin de réduire sa dépendance vis-à-vis du gaz russe, tout en contribuant à la mise en œuvre de la stratégie russe visant, elle aussi, à se défaire de sa propre dépendance. Pour Moscou, il s'agissait en effet aussi de diversification, mais de celle des voies de sortie du gaz russe vers l'Europe, la solution résidant dans l'éviction de l'Ukraine en tant que pays de transit. Or, les entreprises ouest-européennes ont suivi ce mouvement, notamment en prenant des participations dans les gazoducs de contournement, quand il ne s'est pas agi des élites politiques qui ont signé directement des accords avec les autorités russes dans le même but.

De fait, l'Ukraine s'est trouvée condamnée dès le début des années 2000 à perdre à terme son rôle géopolitique en Europe : on peut en effet se demander ce que seront ses atouts lorsqu'elle aura été privée de son statut de pays de transit, intermédiaire entre fournisseur et consommateur. Officialisant une démarche entamée depuis des années, le directeur général de Gazprom, Alexeï Miller, a annoncé le 13 avril 2015 qu'après 2019, la Russie ne ferait plus passer par l'Ukraine un seul m³ de gaz destiné aux pays européens. Si rien ne dit que la menace pourra être mise à exécution, il est évident que le processus pour la réaliser, au moins partiellement, est engagé depuis quelques années déjà.

Entre Ukraine et Russie : du gaz et des conflits

Au début des années 2000, l'Ukraine consommait annuellement environ 70 milliards de m³ de gaz, dont elle produisait 20 milliards, les 50 milliards de m³ restants étant importés de Russie. C'était beaucoup moins qu'en 1991 (consommation de 118 milliards de m³ dont 92 importés de Russie) mais beaucoup plus qu'actuellement (elle a consommé 42,6 milliards de m³ en 2014, dont 19,5 milliards

importés de Russie et d'Europe). Mais l'Ukraine est, donc, également un pays de transit, par lequel est acheminée une partie du gaz russe destiné aux pays d'Europe de l'Ouest. Au début des années 2000, c'est plus de 80 % du gaz vendu par la Russie à l'Europe qui transitait par l'Ukraine (109,3 milliards de m³ en 2000). Aujourd'hui, c'est seulement un peu moins de la moitié (59,4 milliards de m³ en 2014)¹.

Les deux évènements qui ont éveillé la vigilance de l'Europe ont été les brèves interruptions de livraisons de gaz russe *via* l'Ukraine intervenues durant les hivers 2006 et 2009. Un premier désaccord avait en effet éclaté en mars 2005, portant sur le prix du gaz et le coût du transit par les tubes ukrainiens. En tant qu'ancienne république de l'URSS entretenant des relations plutôt cordiales avec Moscou, l'Ukraine bénéficiait jusqu'alors de prix très avantageux (50 dollars/1 000 m³ contre 230 en moyenne sur le marché européen), mais l'obtention du statut d'économie de marché et, surtout, la Révolution orange de l'hiver 2004-2005 ont amené Moscou à revoir ses prix à la hausse. Tout à fait officiellement d'ailleurs, puisque la « doctrine Lavrov » a été énoncée en octobre 2005 : qui s'éloigne de la Russie paiera ses matières premières aux prix mondiaux². Sur fond d'accusations russes de « siphonage » de la part d'une Ukraine qui aurait eu pour fâcheuse tendance de se surapprovisionner en gaz afin de revendre le surplus à l'Europe, empochant au passage une belle différence de prix, le conflit a culminé le 1^{er} janvier 2006 : Gazprom, le monopole russe d'exportation de gaz, a alors refusé de fournir l'Ukraine tant qu'un accord sur les prix ne serait pas trouvé. Chose faite le 4 janvier, avec un prix fixé à 95 dollars/1 000 m³. Durant trois jours, la baisse de fourniture constatée en Europe a néanmoins conforté certains observateurs européens dans l'idée que Kiev prélevait bien illégalement du gaz destiné au transit et non à sa consommation (la coupure imposée par Moscou ne devait en effet pas

1. Voir Naftogaz Europe, <http://naftogaz-europe.com> (date de consultation : 12 juin 2015).

2. S. Lavrov avait alors qualifié le pétrole, le gaz et l'électricité de « principales ressources géopolitiques du pays » et il avait prévenu les pays membres de la Communauté des États indépendants (CEI) que ceux qui se comporteraient de façon déloyale à l'égard de la Russie se verraient opposer une pression économique de la part de cette dernière. Le propos venait ponctuer la décision de multiplier par cinq le prix du gaz livré à l'Ukraine, mise en garde à peine voilée de la part de Moscou : « Vous souhaitez rejoindre l'Europe, alors soyez gentils de payer votre gaz à un prix européen » (*Lenta.ru*, 13 octobre 2005, <http://lenta.ru/news/2005/10/13/lavrov/>).

porter sur le gaz de transit).

Un autre désaccord est apparu dès l'automne 2007, portant cette fois sur le montant de la dette gazière accumulée par Kiev (1,3 milliard de dollars selon Moscou, beaucoup moins selon son client). Le conflit a fini par éclater le 2 janvier 2009 au prétexte à la fois de cette dette, du prix du gaz et du volume à faire transiter. Dix-huit pays européens – parmi lesquels la Hongrie, la Pologne, la Roumanie, la Bulgarie, la Grèce mais, plus encore, la Croatie, la Bosnie-Herzégovine, la Serbie et la Macédoine – ont alors affirmé subir des baisses importantes ou des coupures totales de fourniture de gaz russe en provenance d'Ukraine. Là encore, Gazprom a argué de coupures des livraisons destinées à l'Ukraine et non sur les réseaux de transit, accusation contestée par Kiev qui a néanmoins refusé l'accès d'experts indépendants aux compteurs installés sur son territoire. Après quelques péripéties, un accord sera signé à Moscou dans le cadre d'une rencontre entre les Premiers ministres russe Vladimir Poutine et ukrainienne Ioulia Timochenko, le 17 janvier 2009 : l'Ukraine obtient alors un rabais de 20 % par rapport au prix moyen pratiqué en Europe pour l'année en cours – ce prix sera de fait ensuite plus élevé que celui du reste des pays européens –, et les parties s'accordent sur le maintien de tarifs de transit préférentiels. En outre, elles décident de ne pas lier le prix de livraison du gaz destiné à l'Ukraine à celui du transit bénéficiant à Kiev. À la demande expresse de Ioulia Timochenko, l'intermédiaire RosUkrEnergo est évincé du système de livraisons, au profit de Naftogaz Ukrainy. C'est cet accord courant sur dix ans qui, jugé satisfaisant par les élites politiques ukrainiennes dans un premier temps, sera ensuite reproché par les mêmes et par leur successeurs à l'égérie de la Révolution orange comme une concession de trop accordée à la Russie.

Les éternelles négociations sur le prix

Le 21 avril 2010, les Présidents russe et ukrainien, Dmitriï Medvedev et Viktor Ianoukovitch, signaient les accords de Kharkov, qui prolongeaient le bail accordé par Kiev à Moscou pour le stationnement de la flotte de la mer Noire en Crimée. En contrepartie, le texte notifiait un rabais de 100 dollars sur le prix du gaz acheté par l'Ukraine si celui-ci devait atteindre 330 dollars/1 000 m³. Dénoncés par Viktor Iouchtchenko en 2011, ces

accords ont volé en éclats après l'abandon du pouvoir par V. Ianoukovitch et, avec eux, la ristourne sur le gaz. Désormais, à chaque trimestre, l'Ukraine et la Russie n'en finissent pas de négocier le prix du gaz, cherchant l'équilibre entre envie de l'un de gonfler le prix, désir de l'autre de le faire baisser, mais aussi principe de réalité, lié à la fois aux évolutions des cours mondiaux du pétrole et à la capacité financière limitée de l'Ukraine.

Conformément à la « doctrine Lavrov » et à l'évolution erratique des relations russo-ukrainiennes, depuis quelques années ces prix jouent au yo-yo. Sans grande surprise, la plus forte variation est intervenue au début de 2014 : la décision du président Ianoukovitch, en novembre 2013, de renoncer à signer l'accord d'association avec l'Union européenne (UE) a été suivie, en décembre, d'un accord ramenant le prix du gaz russe à 268,5 dollars/1 000 m³ et prévoyant une renégociation trimestrielle de ce tarif. Puis, une fois le Président ukrainien poussé hors du pouvoir en février 2014, la Russie a fait repasser le prix à 485 dollars/1 000 m³ en avril (soit le tarif le plus élevé pratiqué alors en Europe). Le bras de fer venait de commencer.

Au printemps 2014 – soit en pleine procédure d'annexion de la Crimée puis de montée des tensions dans l'est de l'Ukraine –, le ministre ukrainien de l'Énergie, Iouriï Prodan, a rencontré le commissaire européen en charge de l'Énergie, Gunther Oettinger, et l'a d'emblée mis en garde contre le risque qui menaçait l'UE : de nouvelles coupures d'approvisionnement de l'Europe pourraient intervenir. En effet, en juin 2014, la Russie a cessé de livrer du gaz à l'Ukraine, interruption soutenable car intervenue hors période hivernale. Ce n'est que fin octobre, sous l'égide de l'UE, que les deux pays sont parvenus à s'accorder de nouveau et que les livraisons ont repris. Depuis, cahin-caha, elles sont assurées, avec quelques tensions à chaque fin de trimestre, Kiev et Moscou rivalisant pour faire monter la tension sur un possible échec des négociations. Le 31 mars 2015 par exemple, les ministres russe et ukrainien de l'Énergie, Alexandre Novak et Volodymyr Demtchichine, ainsi que le vice-président de la Commission européenne en charge de l'Énergie, Maroš Šefčovič, se sont rencontrés pour décider du prix et des volumes à livrer jusqu'au 30 juin. La Commission européenne était préalablement intervenue auprès du ministère russe en lui demandant de prolonger le prix consenti à l'Ukraine au premier trimestre. Faute de réponse transmise à temps, les livraisons ont

été très brièvement interrompues le 1^{er} avril, avant que Moscou n'acquiesce. Cette mise en scène précisément orchestrée s'est renouvelée fin juin 2015, menant à une interruption des livraisons début juillet... Grosso modo, les prix varient surtout en fonction des prix mondiaux du pétrole et de la saison (287,15 dollars/1 000 m³ au 3^e trimestre, 262,5 au 4^e trimestre conformément aux vœux de la Russie, selon le Premier ministre russe D. Medvedev). En cela, ils restent dans la droite ligne de l'accord de 2009. À la différence près qu'il est possible désormais, en fonction des négociations, d'y retrancher une exemption accordée côté russe sur les droits de douane (100 dollars/1 000 m³)³. Cette ristourne ne satisfait pas totalement la partie ukrainienne parce qu'elle est accordée par les autorités russes et non par l'entreprise Gazprom, ce qui revient à dire qu'elle n'est pas contractuelle mais dépend du bon-vouloir du Kremlin⁴. Elle permet toutefois de placer le prix pratiqué à un niveau comparable à ceux négociés avec d'autres pays d'Europe – notamment d'Europe centrale –, qui oscillent entre 250 et 300 dollars/1 000 m³. Certains commentateurs jugent toutefois que le prix actuellement annoncé est plus politique qu'économique et devrait, rationnellement, se situer plutôt autour de 240 dollars/1 000 m³ jusqu'à la fin 2015⁵. En outre, le principe de pré-paiement a été imposé par Moscou, ce qui ne va pas sans poser de gros problèmes à l'Ukraine.

Il ne faut pas s'y tromper : le fait qu'un accord ait pu être trouvé à un moment n'atteste en rien la mansuétude russe à l'égard de l'Ukraine⁶, ou vice-versa. Il relève, comme tout accord, d'un équilibre dans lequel les menaces – de part et d'autre – ont leur place. Chacun annonçant régulièrement sa volonté de se détacher de l'autre mais étant pour le moment dans l'incapacité de mettre en œuvre son vœu, mieux vaut s'entendre, même provisoirement. Dans l'immédiat, l'Ukraine a terriblement

3. Ioulia Krivochalko, « Gazprom nazval novouiou stoimost gaza dlia Oukrainy » [Gazprom a annoncé le nouveau prix du gaz destiné à l'Ukraine], *Rossiïskaïa Gazeta*, 9 juin 2015.

4. Dmitri Bouline, « Potchemou 'Gazprom' prodlii Oukraïne skidki na gaz ? » [Pourquoi Gazprom a-t-elle prolongé les réductions sur le prix du gaz livré à l'Ukraine ?], *BBC Moskva*, 2 avril 2015.

5. Interview de l'expert Mikhaïl Kroutikhine (RuEnergy), « Gaz dlia Oukrainy, Evropy i Rossii – vopros političeskii » [Pour l'Ukraine, l'Europe et la Russie, le gaz est une question politique], *Novaïa Gazeta*, 12 juin 2015 (<http://www.novayagazeta.ru/economy/68791.html>).

6. Sur cette question, voir notamment Ivan Trefilov, « Oukraïnskaïa lovouchka dlia 'Gazproma' » [Le piège ukrainien de Gazprom], *Radio Svoboda*, 1^{er} avril 2015.

besoin de gaz russe, tandis que la Russie a tout intérêt à lui en vendre en attendant de trouver d'autres clients ; et les deux savent l'importance du transit pour leur économie respective.

Différends sur la dette gazière

Les accords qui semblent donc fonctionner depuis l'automne 2014 se basent sur une autre condition imposée par Moscou : l'engagement de Kiev à régler peu à peu sa dette gazière vis-à-vis de la Russie. Remboursement des arriérés et détermination des prix sont liés : pas de ristourne sur le prix si la dette n'est pas en voie d'extinction, pas de hausse trop violente non plus avant que les deux parties aient trouvé un accord, tant sur le montant de cette dette que sur les modalités de son remboursement.

En décembre 2013, la Russie avait décidé d'accorder un crédit de 15 milliards de dollars à l'Ukraine pour l'aider à régler cette dette. Une première tranche a d'ailleurs bien été virée avant que la destitution de V. Ianoukovitch le 22 février 2014 ne se traduise, côté russe, par un retrait brutal de son engagement – une décision qualifiée par le nouveau Premier ministre ukrainien, A. Iatseniouk, d'« agression économique ». Au bord de la faillite, l'Ukraine peine évidemment à régler ses arriérés de paiement et chaque round de négociation sur le prix s'accompagne de discussions sur les modalités de paiement (pré-paiement, mais également rythme d'extinction de la dette passée).

Le plus fort des tensions a été constaté au printemps 2014, lorsque les parties se sont déchirées sur l'évaluation du montant de cette dette : se basant sur l'accord signé par les deux parties en 2009, la Russie l'a d'abord estimée à 5,3 milliards de dollars, puis à 4,5 milliards. De son côté, dénonçant la majoration – selon elle illégale – du prix imposé par Moscou, l'Ukraine ne reconnaissait que 2,2 milliards d'arriérés. Le montant évoqué par Gazprom évoluera ensuite de façon exponentielle, en fonction du prix imposé à telle date et des pénalités calculées. En fonction également du principe de « Take or Pay » longtemps pratiqué, aux termes duquel des livraisons non réalisées à la demande du client doivent toutefois être payées. Or, en 2012 et 2013 notamment, des volumes n'ont en effet pas été souhaités par Kiev alors qu'ils avaient été prévus contractuellement. La Russie estime à 18,5 milliards de dollars le montant dû à ce titre.

Faute d'accord, les parties se sont tournées en novembre 2014 vers la Cour internationale d'arbitrage de Stockholm. Tant que le jugement ne sera pas rendu – il devrait intervenir d'ici la fin 2016 –, on peut penser que Kiev et Moscou continueront les pressions réciproques, tout en se sachant condamnés à s'entendre *a minima* pour ne pas envenimer les choses. Sur cette question, le ministre russe de l'Énergie, Alexandre Novak, a été très clair lorsqu'il a déclaré, en mai 2015, que la position des autorités ukrainiennes sur la question de la dette gazière à l'égard de la Russie pourrait influencer sur la décision des autorités russes concernant le prix du gaz.

Livrer du gaz russe à quelles Ukraines ?

Depuis le printemps 2014 avec l'annexion de la Crimée par la Russie puis, ensuite, avec la proclamation unilatérale des Républiques populaires de Donetsk (DNR) et de Lougansk (LNR), la question de la livraison de gaz russe à l'Ukraine s'est encore complexifiée. Qui livre-t-on exactement et, surtout, qui doit payer ?

Ainsi, en février 2015, V. Poutine a évoqué le fait que Kiev avait cessé d'approvisionner les régions séparatistes du Donbass et il a estimé que cette coupure avait une « odeur de génocide » : 4 millions de personnes vivant là allaient se trouver privées de gaz en plein hiver, alors que la situation est déjà une catastrophe humanitaire. En effet, le 19 février, Naftogaz a interrompu ses livraisons au Donbass, officiellement en raison d'une avarie sur les infrastructures. Le 25 février, la direction de Gazprom a adressé à celle de Naftogaz une lettre demandant de confirmer les accords passés et, si l'interruption des livraisons à la DNR et à la LNR se confirmait, d'accélérer les procédures de pré-paiement du gaz russe. Puis Gazprom a de son propre chef décidé de livrer les régions autoproclamées directement à la frontière, tout en facturant ces volumes à Naftogaz, dans le cadre contractuel de ces mêmes pré-paiements. Ce à quoi l'entreprise ukrainienne a rétorqué qu'elle n'avait demandé aucune intervention d'urgence, voire humanitaire, *via* ces tubes frontaliers et précisé que, dans la mesure où elle se trouvait dans l'impossibilité matérielle de vérifier le montant des volumes livrés, elle était par là même dans l'incapacité de payer Gazprom⁷. La confusion a atteint son comble

7. David M. Herszenhorn, « Russia Heightens Dispute with Ukraine Over Natural Gas », *The New York Times*, 24 février 2015, et *Tvrain.ru*, 25 février 2015.

lorsque Kiev a annoncé, en mars 2015, avoir repris les livraisons au Donbass, information démentie par les responsables des deux républiques autoproclamées, affirmant être livrées directement par la Russie. Et Gazprom d'assurer, fin juin 2015, avoir fourni depuis février 704 millions de m³ de gaz à la DNR et à la LNR⁸. Guennadiï Tsyplakov, « Premier ministre » de la république de Lougansk, a déclaré que son entité n'était pas en mesure de payer seule ce gaz russe du fait du blocus imposé par Kiev sur la région. Le « Premier ministre » de la république de Donetsk, Alexandre Zakhartchenko, a en revanche estimé que l'entité pourrait payer ce gaz livré directement de Russie⁹. Le porte-parole du Kremlin, Dmitriï Peskov, a quant à lui affirmé que Moscou étudiait la possibilité de livraisons gratuites au Donbass... tandis que, de son côté, le gouvernement ukrainien a rétorqué qu'il pourrait reprendre les livraisons mais n'était pas décidé à les payer, A. Iatseniouk avançant la somme de 200 millions de dollars de livraisons mensuelles au Donbass en gaz et électricité, et 1 milliard en période de chauffage (octobre à mars inclus)¹⁰. Pour Kiev, les régions autoproclamées devraient en effet s'acquitter de ce que le gouvernement ukrainien perçoit comme une dette : le Premier ministre est très clair à ce sujet, justifiant les livraisons effectuées sans contrepartie comme relevant du pur principe humanitaire.

Si la situation peut sembler s'apaiser en période estivale, elle est loin d'être réglée, alors que nombre de mines de charbon du Donbass – soit près de 47 % des réserves de houille du pays –, fortement endommagées par le conflit armé, sont hors d'état d'être exploitées, et alors que l'exploration espérée un moment des gisements ukrainiens de gaz de schiste, en partie situés dans cette région – notamment le gisement de Iouzivska, à cheval entre les régions de Donetsk et de Kharkiv –, semble désormais un vieux rêve¹¹.

8. *Rossiïskaïa Gazeta*, 26 juin 2015.

9. « *L'Ukraine considère que notre territoire est territoire de l'Ukraine et que, de ce fait, le gaz russe qui y passe, selon cette logique, va en Ukraine. Nous allons étudier comment cela peut se faire mais, sur le principe, la DNR est prête à payer le gaz russe.* » (*Gazeta.ru*, 7 mars 2015).

10. Alexeï Topalov, Ekaterina Mereminskaïa, « Idiot li gaz v Donbas ? » [Est-ce que du gaz est livré au Donbass ?], *Gazeta.ru*, 3 mars 2015.

11. Sébastien Gobert, « Ukraine. Le gaz de schiste, une affaire de familles », *P@ges Europe*, 3 septembre 2013, <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/pages-europe/d000689-ukraine.-le-gaz-de-schiste-une-affaire-de-familles-par-sebastien-gobert/article>

Le cas de la Crimée est encore différent puisqu'elle recèle des réserves de gaz naturel sur le plateau continental, évaluées entre 4 000 et 13 000 milliards de m³. Dès l'annexion, le nouveau gouvernement local a confié à Gazprom la gestion des ressources énergétiques de la péninsule. La filiale de Naftogaz, Tchornomornaftogaz, a donc été rapidement « nationalisée » au profit du monopole russe¹².

Le dessein de l'Ukraine : se passer du gaz russe

Un autre vieux rêve de l'Ukraine, évidemment réactivé par les événements récents, est celui d'un pays qui serait énergétiquement indépendant de la Russie. Régulièrement brandi comme une menace, il pourrait finir par se concrétiser, à horizon de quelques années du moins. Plusieurs éléments peuvent être mobilisés à cette fin, mais certains sont actuellement compromis : certes, les efforts en faveur d'une plus grande efficacité énergétique pourraient porter leurs fruits, de même que la montée en puissance des énergies renouvelables, voire du nucléaire ; mais il paraît difficile pour l'Ukraine de tabler sur une augmentation de la production de charbon – mise en doute par le séparatisme du Donbass –, de celle de gaz naturel – compromise par l'annexion de la Crimée – ou de celle de gaz de schiste – liée en partie au devenir du Donbass.

Sur le plan des importations, l'enjeu consiste à substituer partiellement ou totalement des achats de gaz européen à ceux de gaz russe. Pressée, l'Ukraine a tendance à croire qu'elle pourra accélérer un processus qui s'avère néanmoins techniquement et contractuellement lent. En août 2013, le gouvernement ukrainien a adopté une Stratégie d'indépendance énergétique et de diversification des importations de gaz, devenue caduque avec la guerre. L'objectif n'en reste pas moins aujourd'hui identique : à horizon 2020, l'Ukraine espère pouvoir se passer de gaz russe et, d'ici 2035, atteindre l'autosuffisance grâce à l'extraction de gaz conventionnel et non conventionnel. Si le second objectif suscite quelques doutes au vu des circonstances actuelles, le premier paraît plus réaliste. Du moins le processus est-il indéniablement en route.

Kiev tente donc de s'approvisionner en gaz auprès d'autres fournisseurs que la Russie. Ce qui n'est pas toujours facile, comme on a pu le

constater lorsqu'en mars 2015, la Turquie a annoncé qu'elle refuserait de laisser passer des tankers de gaz naturel liquéfié (GNL) caspien à travers le Bosphore pour rejoindre l'Ukraine. Ankara a eu beau arguer de la saturation du détroit, la conjonction entre ce refus et le rapprochement à l'œuvre depuis le début de l'année avec Gazprom dans le cadre d'un projet de gazoduc commun a éveillé quelques doutes.

Dans l'immédiat, l'option que Kiev cherche à mettre en œuvre est celle des flux inversés : il s'agit d'équiper les gazoducs de façon à ce que du gaz qui circule dans le sens Est-Ouest puisse faire le chemin inverse. En d'autres termes, l'objectif consiste à approvisionner l'Ukraine en gaz russe déjà parvenu dans des pays d'Europe de l'Ouest qui acceptent de le lui vendre. La solution a été tentée dans l'urgence au moment où Gazprom refusait d'approvisionner l'Ukraine ou lorsque la Russie a imposé des prix jugés trop élevés. L'option des flux inversés est officiellement soutenue par l'UE mais, pour le moment, Gazprom s'y oppose avec un argument de taille, à savoir celui des contrats : en effet, dans les accords de vente de gaz russe aux pays européens la destination finale du gaz est indiquée. Dès lors, il n'est pas question de revendre ce gaz à un voisin ou à un autre si cela n'a pas été préalablement notifié dans le contrat. Cette restriction n'a pas empêché certains pays, au cours de l'hiver 2014-2015, de recourir au flux inversés pour soutenir l'Ukraine. La Pologne, mais aussi la Hongrie ou, dans une moindre mesure, la Slovaquie, s'y sont essayées, sans grandes conséquences si ce n'est quelques coupures ou ralentissements de livraisons de la part de Gazprom. L'affaire, en l'occurrence, n'est pas forcément politique puisque l'Ukraine n'achète pas son gaz à des gouvernements mais à des traders, dont allemands ou norvégiens ; il est assez difficile de déterminer dans quelle mesure les autorités d'un pays peuvent influencer sur la signature de tels contrats¹³.

En juin 2015, Kiev a franchi une nouvelle étape avec la signature d'un accord portant sur l'échange d'informations et des interactions entre Ukrtransgaz et FGSZ, les opérateurs ukrainien et hongrois de transport gazier. Ce texte vise à contourner l'interdiction imposée par Gazprom de procéder à des flux inversés. En effet, pour le moment, les accords liant Naftogaz Ukrainy et Gazprom prévoient que le transit jusqu'à la frontière occidentale de

12. Frank Umbach, « The Energy Dimension of Russia's Annexation of Crimea », *NATO Review*, 9 mai 2014.

13. Ivan Trefilov, *op. cit.* note 6.

l'Ukraine est géré par Gazprom Export, qui passe ensuite le relais à des entreprises polonaise, hongroise, roumaine ou slovaque. De fait, Naftogaz ignore quel volume de gaz est destiné à quel interlocuteur, ce qui l'empêche d'acheter du gaz directement auprès de ces compagnies. La solution des flux inversés *ex-post* – c'est-à-dire réalisés après que le gaz ait franchi la frontière ukrainienne à l'Ouest, ait parcouru parfois quelques centaines de mètres avant d'être renvoyé vers l'Ukraine – permet de contourner ce problème. Mais Kiev entrevoit donc désormais les flux inversés virtuels, le gaz pouvant être légalement vendu à l'Ukraine sans avoir à sortir du pays pour y revenir. Cette option est activement soutenue par l'UE, qui l'autorise depuis peu. Dès lors que l'opérateur ukrainien peut devenir détenteur de l'information qui lui manque, il peut s'accorder avec son partenaire, hongrois par exemple, sur un volume précis prélevé légalement lorsque le gaz traverse son territoire. Ce gaz est certes russe mais l'achat se fait auprès d'un opérateur non-russe. Détail intéressant, l'Ukraine a déjà anticipé les possibles obstacles que la Russie pourrait opposer à ce montage et a d'emblée annoncé que, si nécessaire, elle n'hésiterait pas à passer par la Commission européenne dans le cadre d'une procédure anti-monopole. Si l'argumentaire juridique semble un peu léger – ni Gazprom, ni Naftogaz ne relèvent du droit communautaire –, il montre la détermination de Kiev. L'atteste également la rapidité avec laquelle cet accord a été signé, soit deux semaines à peine après l'entrée en vigueur de la loi communautaire sur les flux inversés virtuels. Il n'en reste pas moins que, dans l'état actuel de dépendance de pays comme la Hongrie vis-à-vis du gaz russe, il est assez probable qu'en cas de conflit avec Gazprom sur cette question, les partenaires risquent bien de faire marche arrière¹⁴.

Le dessein de la Russie : se passer du transit *via* l'Ukraine

La Russie cherche, elle aussi, à se passer de l'Ukraine, en tant que pays de transit. L'idée est qu'être pays de transit est une sorte de cadeau accordé par le fournisseur, qui assure au pays concerné non seulement l'apport de recettes financières confortables mais aussi un poids géopolitique appréciable. Or la Russie estime que, dans les circonstances actuelles,

14. Youri Barsoukov, « Oukraina vypriamliet pout v ES » [L'Ukraine reprend le chemin de l'UE], *Kommersant*, 8 juin 2015 (<http://www.kommersant.ru/doc/2743503>).

elle n'a plus aucune obligation vis-à-vis de l'Ukraine, et surtout pas celle de garder à flot son économie.

Cette approche n'a rien de conjoncturel puisque la stratégie de Moscou en la matière a débuté au tout début des années 2000, à une époque où la quasi-totalité du gaz russe à destination de l'Europe transitait par l'Ukraine. C'est alors que les tubes traversant le territoire ukrainien ont été, avec opiniâtreté, complétés par d'autres : le gazoduc Iamal – traversant la Biélorussie et la Pologne, au début des années 2000 –, le Nord Stream – tube sous-marin reliant directement la Russie à l'Allemagne *via* la mer Baltique, depuis 2011 – sont parvenus à ramener la part de l'Ukraine dans ce transit de plus de 80 % à 49 % aujourd'hui. Le coup fatal devait être apporté par le South Stream, autre tube sous-marin prévoyant de relier *via* la mer Noire la Russie à la Bulgarie puis à l'Autriche par les Balkans. En termes de volumes, la capacité de ces trois tubes réunis peut contribuer à faire sortir l'Ukraine du jeu. Sans être d'abord clamée comme un objectif *per se*, cette stratégie d'éviction n'a jamais été dissimulée et l'annonce faite au printemps 2015 par A. Miller, confirmant qu'après l'échéance du contrat décennal russo-ukrainien de 2009 la Russie ne ferait plus du tout transiter de gaz par l'Ukraine, n'en est que la confirmation. Elle entre évidemment aussi dans un jeu de négociations assez classiques (en juin 2015, A. Miller n'a-t-il pas déploré les conditions « insupportables » que Kiev tentait d'imposer en réclamant non plus 2,7 dollars par m³ de gaz transitant sur 100 kilomètres, mais 5 dollars ?¹⁵).

Mais elle sonne aussi comme une mise en garde à l'Europe, alors que l'UE a contribué à faire échouer le projet South Stream pour des raisons normatives¹⁶. Abandonné officiellement en décembre 2014, ce projet pourrait être remplacé par un gazoduc traversant lui aussi la mer Noire mais aboutissant en Turquie et remontant ensuite vers la Grèce, aux portes de l'UE¹⁷. Lorsqu'A. Miller assène que l'Ukraine sera mise hors-jeu après 2019, il demande surtout à l'Union si elle est prête à prendre part au Turkish Stream et au doublement du Nord Stream, ou si elle préfère

15. *Vedomosti*, 29 juin 2015.

16. Céline Bayou, « Gazoducs. Les tubes errants de la mer Noire », *Questions internationales*, n° 72, mars-avril 2015, pp. 71-78.

17. Céline Bayou, « Turkish Stream : la bataille ne fait que commencer », *Diploweb*, 9 juin 2015, <http://www.diploweb.com/Turkish-Stream-la-bataille-ne-fait.html>

se passer de ce gaz russe. Cette mise en demeure place l'Europe devant ses contradictions puisque celle-ci, tout en assurant vouloir soutenir l'Ukraine, a participé depuis 15 ans à son élimination du jeu gazier : les grandes compagnies gazières européennes – Winterhall, E.ON Ruhrgas, Gasunie, GDF Suez, EDF, ENI – sont en effet partie prenante aux projets de contournement de l'Ukraine, qu'il s'agisse du Nord Stream ou de feu le South Stream (certains projets étant directement politiques – le Nord Stream relève par exemple d'un accord entre V. Poutine et Gerhard Schröder).

Le directeur du Fonds national (russe) de sécurité énergétique Konstantin Simonov, pour qui les Européens ont torpillé South Stream pour protéger l'Ukraine, suppose que ces derniers, par leurs atermoiements, tablent sans doute sur le fait qu'en ne s'engageant pas sur la voie Sud ils vont mettre la Russie dans l'obligation de reconduire le contrat avec l'Ukraine. Selon lui, ils se trompent puisque, comme l'a exprimé A. Miller, la Russie peut « marquer une pause » (*id est*, vendre son gaz à plus offrant, sans doute en Asie)¹⁸.

Cette assurance montre à quel point la disqualification de l'Ukraine est loin d'être réalisée encore. Mais elle est loin, aussi, d'être exclue. Le sort gazier de l'Ukraine repose en partie sur des acteurs extérieurs, russes et européens. Si les rodomontades de Moscou peinent à convaincre, le fait que certaines entreprises et certains gouvernements en Europe se soient montrés prêts à sacrifier les politiques énergétiques de l'UE et la sécurité énergétique de l'Ukraine au profit d'accords gaziers avantageux avec la Russie ne laisse pas

18. Alexei Topalov, « Gazprom potreboval otveta » [Gazprom exige une réponse], *Gazeta.ru*, 13 avril 2015.

d'inquiéter¹⁹.

Lors d'une visite officielle en Italie – partenaire gazier important pour la Russie – en juin 2015, V. Poutine a regretté la stratégie énergétique adoptée par les Européens. Évoquant la possible intégration de l'Ukraine au système énergétique, notamment électrique, européen, il a noté que cette politique contredit le projet de construction d'un espace économique commun. Au-delà de la rhétorique, assez classique et sans grand effet, d'un chef d'État regrettant que son pays soit acculé par la mauvaise volonté de ses partenaires, son discours évoquait, à un moment particulièrement critique pour elle, la Politique européenne de voisinage : « *Quel est le but du Partenariat oriental de l'Union européenne : d'intégrer tout l'espace post-soviétique dans un espace commun avec l'Europe allant, je le répète, de Lisbonne à Vladivostok, ou bien d'en retrancher quelque chose et de créer une nouvelle frontière entre la Russie actuelle et toute la partie occidentale incluant, supposons, l'Ukraine et la Moldavie ?* », a-t-il demandé²⁰. Derrière le banal reproche, on peut avoir une autre lecture de cette adresse : que faire du cas ukrainien en tant que pays de transit entre Russie et Europe à l'heure où la guerre s'installe et où l'Europe, qui ose à peine s'interroger sur le rôle joué par le Partenariat oriental tel qu'appliqué à cet État, semble encore dans l'incapacité de reconnaître ses erreurs et, surtout, de proposer une solution viable et cohérente ?◇

19. Frank Umbach, « Russian-Ukrainian-EU Gas Conflict: Who Stands to Lose Most? », *NATO Review*, 9 mai 2014.

20. « Putin : 'Non sono aggressore, patto con l'Europa e parità con gli Usa' », *Corriere della sera*, 6 juin 2015, http://www.corriere.it/esteri/15_giugno_06/intervista-putin-corriere-non-sono-aggressore-patto-europa-ab5eeffe-0c0a-11e5-81da-8596be76a029.shtml

WWW.FRSTRATEGIE.ORG

4 BIS RUE DES PÂTURES 75016 PARIS TÉL : 01 43 13 77 77 FAX 01 43 13 77 78

ISSN : 2273-4643

© FRS-TOUS DROITS RÉSERVÉS