

Projets d'infrastructures gazières et perspectives d'intégration : le cas péruvien

AUTEURE
Nina MONTES DE OCA

RÉSUMÉ

Dans les années 2000, l'exploitation des gisements gaziers de Camisea marque un tournant dans la politique énergétique péruvienne et donne au Pérou les moyens de s'intégrer efficacement au marché mondial. Cet article analyse la manière dont le gaz naturel est tantôt mobilisé comme un moyen d'insertion dans les flux d'échanges mondiaux, tantôt comme un vecteur d'intégration sud-américaine, tantôt comme un instrument de diffusion nationale des services énergétiques. Or, dans un contexte de recompositions politiques et de remise en question des mégaprojets d'infrastructure énergétique, certains programmes liés au gaz naturel péruvien, parfois contradictoires, n'aboutissent pas. Néanmoins, la création de l'Alliance du Pacifique, repensant l'intégration et concevant un régionalisme ouvert vers l'extérieur, peut se révéler un dispositif efficace pour stabiliser la scène énergétique sud-américaine et renforcer la continuité des initiatives d'intégration gazière dans les années à venir.

MOTS CLÉS

gaz naturel, Pérou, intégration énergétique, gazoduc, Alliance du Pacifique

ABSTRACT

Since the 2000s, the exploitation of the Camisea gas fields has marked a turning point in Peruvian energy policy at all levels and has given Peru the means to integrate effectively into the world market. This article analyses the way in which Peruvian natural gas is mobilised as a means of insertion into world trade flows, as a vector of integration at the South American level, and as an instrument for the dissemination of energy services at national level. However, in a context of political changes and questioning of energy infrastructure megaprojects, some Peruvian natural gas-related programmes, sometimes contradictory, are not succeeding. Nevertheless, the creation of the Pacific Alliance, rethinking integration and designing an outward-looking regionalism, may prove to be an effective mechanism for stabilising the South American energy scene and strengthening the continuity of gas integration initiatives in the years to come.

KEYWORDS

Natural gas, Peru, Energy integration, Gas pipeline, Pacific Alliance

RESUMEN

En los años 2000, la explotación de los yacimientos de gas de Camisea ha marcado un cambio en la política energética peruana y ha dado al Perú los medios para integrarse de forma más eficiente al mercado mundial. Este artículo analiza la forma en que se utiliza el gas natural peruano ya sea como medio de inserción en los flujos comerciales mundiales, como vector de integración sudamericana y como instrumento de difusión nacional de los servicios energéticos. Sin embargo, en un contexto de recomposición política y de cuestionamiento de los megaproyectos de infraestructura energética, algunos programas acerca del gas peruano, que a veces pueden ser contradictorios, no se concretizan. No obstante, la creación de la Alianza del Pacífico, replanteando la integración y diseñando un regionalismo orientado hacia el exterior, puede resultar ser un mecanismo eficiente para estabilizar el escenario energético sudamericano y reforzar la continuidad de las iniciativas de integración gasífera en los próximos años.

PALABRAS CLAVES

Gas natural, Perú, integración energética, gasoducto, Alianza del Pacífico

Depuis deux décennies, l'Amérique du Sud a vu l'apparition de vastes projets d'exploitation des ressources naturelles et d'infrastructures dans le cadre du modèle néo-développementaliste (Bresser-Pereira, 2007 ; Svampa, 2011) promouvant des politiques redistributives, en se référant au développementalisme des années 1970. L'idée principale avancée est qu'en Amérique latine la conjonction des inégalités sociales, de l'abondance des ressources naturelles et de la faiblesse généralisée des acteurs économiques locaux rendent l'intervention étatique indispensable pour insérer les pays latino-américains dans les flux mondiaux d'échanges, tout en générant simultanément une croissance économique et une redistribution équitable / sociale. Ainsi, dans le domaine énergétique, de vastes projets d'infrastructures gazières voient le jour en Amérique du Sud depuis les années 2000 (Carrizo & Velut, 2014) pour favoriser une intégration aux flux de commerce mondiaux et faire face aux futures crises énergétiques. C'est le cas du gazoduc sud péruvien (GSP), associé dans un premier temps à l'anneau énergétique sud-américain (AESÁ). Néanmoins, dans un contexte d'instabilité politique et de corruption, ces projets n'aboutissent pas toujours. Leur échec semble découler de divergences plus profondes entre les intérêts, les visions et les valeurs apposées au gaz naturel. La géographie relative à la régulation des ressources naturelles, à travers l'approche scalaire et la notion de « ressource mondialisée », nous fournit les outils pour comprendre ces discordances. Cette approche permet d'appréhender les asymétries à l'origine des tensions observées dans la régulation des ressources naturelles, et la manière dont non seulement les États, mais aussi les acteurs locaux et transnationaux, interviennent dans la définition de leur valeur et leur contrôle (Redon *et al.*, 2015).

En se basant sur des entretiens réalisés au cours de différents terrains entre 2015 et 2018 au Pérou et l'analyse de la documentation disponible, nous proposons une analyse multi-scalaire afin de comprendre comment le gaz naturel (GN) est conçu comme un instrument d'intégration énergétique au marché mondial, comme un outil d'interconnexion continentale et comme un vecteur de diffusion de services énergétiques à l'échelle locale. Nous nous focalisons sur le rôle du GN péruvien dans l'intégration énergétique à l'échelle mondiale et continentale, et cherchons à comprendre pourquoi les programmes associés n'aboutissent pas. Face à ces difficultés, nous verrons que l'Alliance du Pacifique (AP), en repensant l'intégration sous forme d'un régionalisme ouvert vers l'extérieur, se présente comme une solution pour assurer la continuité des projets d'intégration énergétique.

1. LE GAZ NATUREL, ÉNERGIE DE L'INTÉGRATION AU MARCHÉ GLOBAL

La découverte par Shell des gisements gaziers de Camisea dans la région de Cusco dans les années 1980 constitue un tournant majeur dans l'organisation du système énergétique national et de la politique énergétique péruvienne. Ces gisements ne sont exploités qu'à partir de 2004, dès que les financements et les moyens matériels et techniques ont été réunis.

L'exploitation débute alors dans un contexte néolibéral qui s'est renforcé depuis les années 1990. À l'instar des réformes mises en place dans d'autres pays sud-américains, la Loi organique des hydrocarbures de 1993 instaure dans le secteur énergétique péruvien un régime facilitant les exportations et les importations, ainsi que les alliances public-privé (APP), une modalité de contrats encore en vigueur. Ces mesures considèrent que des marchés « libres » seraient les plus indiqués pour allouer les ressources économiques et techniques nécessaires afin d'exploiter les ressources naturelles disponibles. Plutôt qu'à un retrait de l'État, on assiste à une redéfinition de son rôle en tant que régulateur, avec la création de l'Organisme superviseur de l'investissement en énergie (OSINERG) en 1996, et de l'Agence de promotion des investissements étrangers (Proinversión) en 2002.

Contrairement à l'Argentine et la Bolivie qui nationalisent leurs hydrocarbures dans les années 2000, la politique énergétique péruvienne ne dévie pas d'un modèle économique orthodoxe en matière énergétique. Un consortium réunissant Pluspetrol (Argentine), Hunt Oil (USA), SK Corporation (Corée du Sud), Tecpetrol (Argentine-Italie), Sonatrach (Algérie) et Repsol-YPF (Espagne) lance l'exploitation des gisements de Camisea en 2004. Aujourd'hui, la Corporation nationale de pétrole de Chine (CNPC) est également présente dans le secteur.

Dès lors, se met en place un type de système spatial standardisé et reproductible, fréquemment observé sur la côte Pacifique (comme les nombreux ports d'exportation de minerais) et spécialement construit pour le site extractif (Carrizo *et al.*, 2016). Il articule les gisements de Camisea comme lieu de production, les nœuds urbains de Lima et Pisco et le point d'exportation du port méthanier Pampa Melchorita, reliés par le gazoduc de Camisea, construit pour acheminer le GN vers la capitale liménienne, ainsi que pour l'exportation. Le projet d'exportation *Peru liquefied natural gas* (LNG) est implémenté par un consortium réunissant Hunt Oil (50%),

SK Energy (20%), Marubeni (10%), Shell Gas BV (20%). Dans un premier temps, le gaz naturel liquéfié (GNL) est exporté vers le Mexique, les États-Unis, l'Espagne et la Corée du Sud.

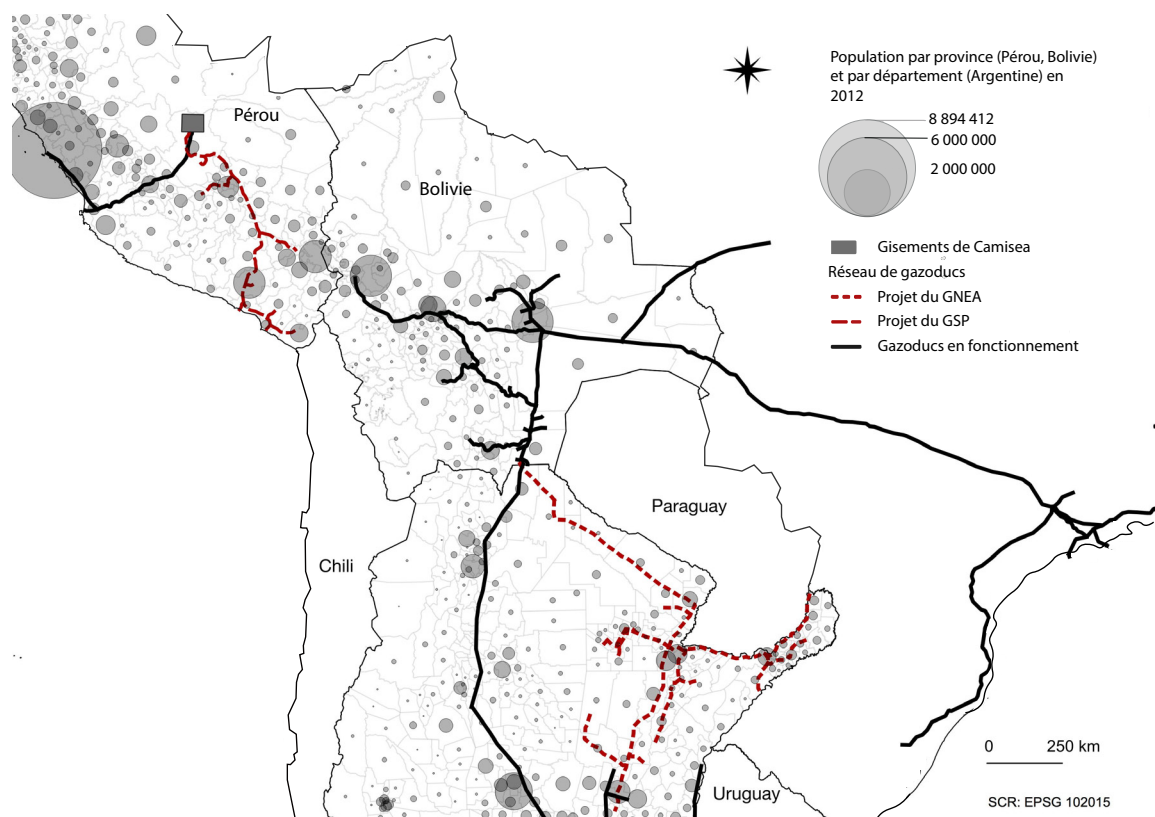
L'extraction et l'exportation du GN sont alors largement facilitées par le gouvernement et certaines concessions, comme le champ gazier n° 56, sont attribuées directement au consortium Camisea, sans concours et uniquement pour l'exploitation (laissant de côté les obligations de financer l'exploration). En outre, le gouvernement d'Alejandro Toledo flexibilise les obligations légales d'approvisionnement du marché interne pour favoriser l'exportation (décret 031-2003-EM de 2003 et loi 28552 de 2005). Cet enthousiasme étatique pour les exportations de GNL réactive d'anciennes logiques extractives et le rôle traditionnel d'exportateur de matières premières (comme ce fut le cas pour le salpêtre, le cuivre, l'or et les produits agricoles « exotiques »); l'État s'approprie le discours global autour de l'indispensable « solvabilité » pour entrer en position de force sur le marché mondial. Le GN est donc rapidement instrumentalisé économiquement et politiquement afin de rendre le Pérou de nouveau solvable: dans un discours prononcé face au Congrès, l'ex-président Ollanta Humala souligne qu'au-delà de la sécurité énergétique, qui n'est plus vraiment un sujet de préoccupation, c'est la « solvabilité énergétique » et la « capacité du Pérou à pouvoir exporter de l'énergie » qui comptent (28/07/2015). La présence des gisements gaziers rend le pays attractif aux investissements directs étrangers (IDE) et de nouveau l'État peut se porter garant pour des emprunts lancés auprès des grandes instances financières, comme la Banque mondiale.

2. INSTABILITÉ DES MÉGAPROJETS ÉNERGÉTIQUES SUR LE LONG TERME

Bien que les projets d'interconnexion énergétique soient constamment évoqués, de manière concrète l'intégration énergétique régionale sud-américaine s'est limitée, depuis les années 1990, à quelques interconnexions électriques bilatérales et une intégration gazière plus poussée de l'Argentine avec la Bolivie et le Chili.

Le projet de l'AESA (fig. 1), impulsé principalement par le Chili, impliquait l'injection du gaz péruvien dans un circuit de gazoducs atteignant le nord du Chili, où une interconnexion existe avec les gazoducs d'exportation argentins Gas-Atacama et Norandino, pour suivre un réseau parvenant jusqu'au Brésil et l'Uruguay à travers le gazoduc du nord-est argentin (GNEA).

Figure 1. Projets de gazoducs dans l'anneau énergétique sud-américain (AESA)



Source: élaboration de l'auteure sur QGIS à partir de l'INEI, INE, INDEC et ministères de l'Énergie, 2020

Cependant, l'exportation du gaz vers le Chili n'est pas conciliable avec les objectifs nationaux et régionaux. Tout d'abord, les projets d'exportation vers le Chili envisagés par les gouvernements de Toledo et García Pérez entraînent une forte réaction d'une partie de l'opinion publique péruvienne cristallisée autour de l'extrême

droite conservatrice et de la gauche. Une majorité de la population péruvienne rejette l'idée d'exporter une ressource précieuse, source potentielle du développement d'une industrie pétrochimique et de l'amélioration des conditions de vie, vers le Chili. Dans les faits, la viabilité de l'AESA est aussi fragilisée par la priorisation des accords d'exportation déjà en vigueur avec le Mexique, par le constat des limites des réserves gazières prouvées et par les tensions diplomatiques existantes entre le Chili et le Pérou sur d'autres fronts.

Le gazoduc sud-péruvien (GSP) se présente comme un vestige de l'ancien projet de l'AESA. Depuis 2011 et l'arrivée au pouvoir d'Humala, il est pensé dans une tout autre optique : avec un objectif social affiché, il transporterait le gaz de Camisea vers la population du sud, qui réunit deux bastions de la résistance face la capitale liménienne, Arequipa et Cusco. En fin de compte, malgré une trajectoire majoritairement orthodoxe et néolibérale, l'État péruvien projette un gazoduc qui se fonde sur la même vision que le GNEA : intégrer des territoires, développer des régions périphériques, donner accès à de meilleures conditions de vie à des populations qui n'ont pas directement bénéficié des retombées économiques de la croissance péruvienne. Le GSP s'insère alors dans une stratégie d'apaisement des relations entre les régions du sud et le gouvernement central de Lima, et est repris par les gouvernements successifs pour attirer les votes de ces importants foyers de population et « gagner » en légitimité.

Néanmoins, les scandales de corruption révélant le financement, par l'entreprise brésilienne Odebrecht, des ex-présidents Toledo, García Pérez, Humala et Kuczynski, ainsi que de plusieurs ex-ministres ont profondément remis en cause la gestion de ce mégaprojet d'infrastructure gazière. Depuis mai 2016, sa construction est interrompue. Cet échec met en cause la viabilité et la rationalité économique de ce mégaprojet d'orientation sociale, et l'on ne sait pas si son existence résulte plus d'une instrumentalisation politique que d'un besoin réel des populations.

Par ailleurs, les initiatives d'intégration gazière à l'échelle continentale entrent en concurrence avec des projets d'intégration à l'échelle nationale et régionale, étant donné le caractère limité des ressources gazières péruviennes, qui s'élèvent à 12,4 *trillion cubic feet* (TCF) en 2019 selon British Petroleum, dont 11,2 TCF dans les gisements de Camisea, même si celles-ci dépassent les réserves boliviennes (10,3 TCF)¹.

En outre, les mégaprojets d'infrastructures énergétiques échouent, successivement, à l'échelle transnationale et nationale, affectés par des revirements politiques successifs. En effet, l'arrivée au pouvoir de Mauricio Macri en Argentine de 2017 à 2019, le coup d'État porté à Evo Morales en novembre 2019 et la condamnation des ex-présidents péruviens, dont Humala soutient fervent du GSP accusé d'avoir reçu des financements de la part d'Odebrecht pour sa campagne de 2011, altèrent les projets d'intégration sud-américains, en particulier les projets du GSP et du GNEA.

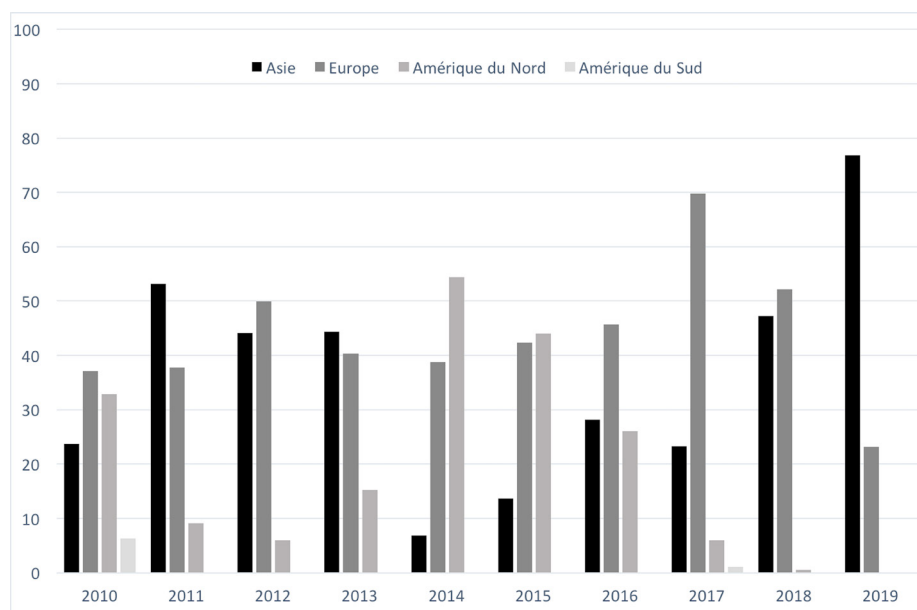
3. LE RÔLE DE L'ALLIANCE DU PACIFIQUE DANS LA PÉRENNISATION DES PROJETS

La création de l'Alliance du Pacifique (AP), initiative lancée en 2011 par l'ex-président péruvien García Pérez, comprenant le Chili, le Pérou, la Colombie et le Mexique, rend compte de la volonté politique d'impulser les échanges commerciaux et la consolidation des infrastructures d'intégration, et de renforcer l'attraction des IDE comme moyens d'insertion dans la globalisation (Malamud, 2015). Cette alliance relève d'un régionalisme ouvert vers l'extérieur (Rodríguez Aranda & Vieira Posada, 2015), en particulier vers l'Asie pacifique. De fait, il s'agit de créer un environnement légal encourageant l'attraction d'IDE en établissant des normes claires et prévisibles, favorisant la sécurité juridique. Parmi les projets promus par les documents officiels de l'AP se trouve la massification de l'usage de GN dans les régions du centre et du sud du Pérou. L'AP représente alors un gage de stabilité et de continuité de l'environnement légal sur le temps long, hors d'atteinte des changements politiques qui se produisent sur le temps court. Elle contribue ainsi à garantir un cadre légal et politique propice à l'arrivée de nouveaux investissements susceptibles de relancer la machine du GSP, devenu depuis le système intégré de transport gaz du sud (SITGAS).

En matière d'exportation, ses effets s'avèrent positifs pour le Pérou, qui a pris le dessus de la croissance des exportations avec une progression de 23 % et une hausse de 70 % des exportations d'hydrocarbures en 2017. Le graphique (fig. 2) montre la percée de l'Asie comme principale destination des exportations de GNL péruviennes, alors que des destinations traditionnelles, telles que l'Espagne, sont en recul. La Corée du Sud est devenue la principale destination avec 43 % des exportations en 2019 (selon PromPeru, la Commission de promotion du Pérou pour l'exportation et le tourisme de l'AP) ; plus largement, l'Asie (Corée du Sud, Japon, Chine, Thaïlande et Taiwan) en concentre 77 %.

¹ Soit, en milliards de m³ (1 TCF = 28 milliards de m³), 348 au Pérou, 313 dans les réserves de Camisea et 290 en Bolivie.

Figure 2. Exportations péruviennes de GNL par destination de 2010 à 2019
 Source: élaboration de l'auteur à partir des données statistiques publiées par le site de PromPeru, 2020



CONCLUSION

Les gouvernements successifs projettent la construction de gazoducs et s'appuient sur la matérialité de ces tubes comme supports des initiatives d'intégration énergétique des territoires. Ces tubes sont-ils suffisants pour assurer l'intégration énergétique? Il semblerait que, sans une intégration technique, politique et économique plus poussée, il est impossible d'envisager une intégration gazière effective entre le Pérou et ses voisins, d'autant plus que l'échiquier politique et énergétique est aujourd'hui en recomposition et les incertitudes progressent quant à l'avenir de l'intégration gazière dans la région.

Dans ce contexte, le rôle de l'AP s'avère déterminant: la consolidation du marché asiatique et la garantie un cadre légal et administratif stable et hors d'atteinte des recompositions politiques que peuvent subir les gouvernements génèrent un climat favorable pour l'attraction des IDE pouvant relancer les mégaprojets d'infrastructures énergétiques, en particulier le SITGAS.

RÉFÉRENCES

- Bresser-Pereira L.C., 2007, "Estado y Mercado en el nuevo desarrollismo", *Nueva Sociedad*, n° 210, p. 110-125.
- Carrizo S., Forget M.-E., M. Denoël, 2016, "Implantaciones mineras y trayectorias territoriales. El noroeste argentino, un nuevo centro extractivo mundial", *Revista de Estudios Sociales*, n° 55, p. 120-136.
- Carrizo S., Velut S., 2014, "Energy Networks and Regional Integration in South America", *Proceedings CIST2014 « Fronts et frontières des sciences du territoire »*, Paris, CIST, p. 88-94 [en ligne: www.cel.archives-ouvertes.fr/CIST/hal-01353445].
- Malamud C., 2015, "Regional Integration and Cooperation in Latin America: Diagnosis and Proposals", *Global Journal of Emerging Market Economies*, 7(2), p. 92-120.
- Redon M., Magrin G., Chauvin E., Perrier Bruslé L., Lavie E., 2015, *Ressources mondialisées. Essais de géographie politique*, Paris, Éd. de la Sorbonne.
- Rodríguez Aranda I., Vieira Posada E., 2015, *Perspectivas y oportunidades de la Alianza del Pacífico*, Bogotá, éd. CESA.
- Solís de Ovando L., Larraín S., 2005, *Anillo Energético Sudamericano. Desafíos para la integración energética del Conosur*, Santiago du Chili, Programa Chile Sustentable.
- Svampa M., 2011, « Néo-«développementalisme» extractiviste, gouvernements et mouvements sociaux en Amérique latine », *Problèmes d'Amérique latine*, vol. 3, n° 81, p. 101-127.

L'AUTEURE

Nina Montes de Oca

Université Sorbonne Nouvelle Paris 3

CREDA

nina.montes-de-oca@sorbonne-nouvelle.fr