



HAL
open science

Les relations gazières entre l'Union européenne et la Russie : de la coopération à la confrontation.

Catherine Locatelli

► **To cite this version:**

Catherine Locatelli. Les relations gazières entre l'Union européenne et la Russie : de la coopération à la confrontation.. Questions internationales, 2021, L'Europe post Brexit, 110, pp.71. hal-03466564

HAL Id: hal-03466564

<https://hal.science/hal-03466564>

Submitted on 6 Dec 2021

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.

Les relations gazières entre l'UE et la Russie : De la coopération aux conflits

C. Locatelli,

Univ. Grenoble-Alpes, CNRS, INRAe, Grenoble INP, GAEL 38000, Grenoble, France

Catherine.locatelli@univ-grenoble-alpes.fr

Juillet 2021

La complexité des relations gazières entre la Russie et l'Union Européenne (UE) réside dans l'importance des échanges entre les deux zones mais aussi dans leur caractéristique d'interdépendances. En 2019, la compagnie Gazprom détenue à 51 % par l'Etat russe a fourni 200 Gm³ de gaz naturel à l'Europe ce qui représente plus de 30 % de ses importations totales (353 Gm³)¹. Mais dans le même temps, le marché gazier européen est un marché d'exportation incontournable pour Gazprom. Représentant 70 % de ses exportations gazières, il est une source essentielle de revenus pour la Russie, un élément de sa stabilité budgétaire et de sa croissance économique. A court terme, ce marché devrait rester prioritaire dans la stratégie de la compagnie et de la Russie. Car en dépit d'une réelle volonté de diversification vers l'Asie et plus particulièrement vers la Chine², les volumes exportés vers cette région restent faibles même s'ils sont amenés à croître³.

Ces interdépendances gazières entre les deux zones – même si elles ne sont pas nouvelles puisqu'elles datent de la fin des années 1960 – s'appréhendent de plus en plus en termes de conflits, de risques donc de sécurité énergétique et non plus en termes de coopération (Casier, 2011 ; Van Der Meulen, 2009). Les crises gazières entre l'Ukraine et la Russie (2006 et 2009), les conflits sur les projets de gazoducs russes à destination de l'Europe (South Stream puis Nord Stream 2), les sanctions contre la Russie suite à l'annexion de la Crimée mais aussi les évolutions structurelles et institutionnelles des marchés gaziers de l'UE et de la Russie ont progressivement déstabilisé ces relations.

Les changements en cours tant du côté européen (processus de libéralisation des industries gazières) que du côté russe (réaffirmation du rôle de l'Etat dans la structuration des marchés d'hydrocarbures) modifient la perception des deux acteurs quant à la nature de leur interdépendance. Pour l'Europe émerge de manière croissante l'idée qu'il existe un « risque russe » spécifique. Dans le même temps, la Russie est à la recherche d'une stratégie de diversification de ses marchés d'exportation pour échapper à sa dépendance à l'Europe.

1. L'impossible exportation en Russie de la gouvernance européenne des marchés gaziers

Les relations d'interdépendance entre l'UE et la Russie sont pour les deux acteurs porteurs d'enjeux de sécurité énergétique déclinée dans ses deux principaux aspects les volumes et les prix (AIE, 2001). Il s'agit ainsi pour l'UE de sécuriser son approvisionnement et pour la

¹ Ce volume a été plus faible en 2020 en raison de la pandémie du Covid-19.

² Selon la stratégie énergétique de long terme de la Russie, la zone asiatique est censée représenter 19 à 20 % des exportations gazières totales de la Russie.

³ Les exportations vers la Chine au travers *du Power of Siberia* pourraient à terme atteindre 38 Gm³ mais sont pour l'heure inférieures à ce volume. Par ailleurs les exportations de GNL (Gaz Naturel Liquéfié) de Novatek sont prioritairement destinées à l'Asie.

Russie de sécuriser ses débouchés. Jusqu'à la fin des années 1990, ces enjeux de sécurité se résolvent pour l'essentiel dans les contrats de long terme de type *Take Or Pay* (TOP) signés entre Gazprom et les compagnies gazières européennes. Leurs clauses contractuelles organisant le partage du risque prix et du risque volume entre acheteurs et vendeurs contribuent au développement de marchés stables et matures en Europe et à la mise en production des grands gisements de Sibérie occidentale en Russie (Boussena et Locatelli, 2013).

Les processus de libéralisation des industries gazières débutés à la fin des années 1990 conduisent l'Union Européenne à envisager un nouveau modèle de gouvernance de ses relations avec les fournisseurs extérieurs. Cette dernière sera désormais centrée sur l'exportation de la norme au cœur de sa politique énergétique à savoir la norme concurrentielle (Keating, 2012). Le Traité de la Charte de l'Energie (1991), les partenariats stratégiques, le Traité pour une communauté énergétique (2005) visent effectivement à exporter un modèle de structuration des marchés basé sur la mise en concurrence des fournisseurs, la dé-intégration verticale de l'industrie, un *unbundling* des réseaux de transport et des prix fonction des équilibres offre-demande sur des marchés spots.

Dans les faits, l'UE s'est avérée dans l'incapacité d'exporter son modèle de structuration et d'organisation des industries gazières au marché russe. Les hydrocarbures, mis au service des objectifs de croissance, de modernisation de son économie et de ses visions géopolitiques, sont bien stratégique pour la Russie. Pour ce faire, elle doit se constituer en acteur global des marchés gaziers (Henderson et Moe, 2019). Dès lors, il semble essentiel de préserver l'intégration verticale de Gazprom, l'Etat comme actionnaire majoritaire de la compagnie et surtout garantir le monopole de la compagnie sur le gaz exporté par gazoduc. La logique d'une « seule voie d'exportation » à destination de l'Europe est ainsi largement réaffirmée. Il importe à l'Etat russe de ne pas contribuer à créer un surplus d'offre qui pourrait faire baisser les prix sur les marchés *spot* européens. L'importance de sa rente gazière en dépend.

2. Les stratégies d'adaptation de Gazprom face au nouveau contexte européen

Dans un tel contexte, il existerait un risque russe spécifique lié au pouvoir de marché de Gazprom en Europe et à sa capacité à manipuler les prix (Goldthau et Sitter, 2015). Dans le droit européen, le seuil à partir duquel une entreprise est considérée comme étant en état d'exercer un pouvoir de marché est fixé à 40 % (Talus, 2007). La part de marché de Gazprom en Europe est de plus de 30 %. Mais rapportée aux importations totales de certains pays, elle est supérieure à 60 % dans les trois pays baltes, en Hongrie, en République tchèque, en Slovaquie, en Allemagne, en Finlande et en Grèce. La structure de propriété de Gazprom fait également débat dans la mesure où sa stratégie pourrait être déterminée par les considérations d'ordre géopolitique de son principal actionnaire l'Etat.

Dès lors, on peut considérer que l'objectif (non affiché, implicite) de l'UE est bien de limiter la part de marché de Gazprom. Toutefois, ce pouvoir de marché doit être relativisé. L'importance du marché européen pour la compagnie et la Russie permet à l'UE de contraindre les stratégies de la compagnie. Face aux évolutions structurelles de la fin des années 2000 (surplus d'offre, faible demande, volatilité des prix), celle-ci modifie sa politique contractuelle en matière de prix pour rester compétitive dans un environnement très concurrentiel (Boussena et Locatelli, 2017). La menace de voir les exportations américaines de GNL réduire sa part de marché en Europe oblige Gazprom à des adaptations significatives. Désormais, la référence à des « prix compétitifs » et donc aux prix établis sur les marchés

spots européens (notamment le TTF) devient centrale dans la politique d'exportation de la compagnie vers les marchés du Nord-Ouest de l'Europe et de l'Europe centrale⁴.

La structure libéralisée du marché gazier européen offre à Gazprom de nouvelles opportunités avec la possibilité de mettre en œuvre des comportements stratégiques. L'importance de ses réserves, de sa production, la proximité de ses marchés et son bas coût de production lui confèrent des avantages comparatifs par rapport à ses concurrents. Ainsi afin de contenir la concurrence, il lui suffit de maintenir dans ses contrats des prix légèrement inférieurs à ceux de ses principaux concurrents, stratégie que la compagnie a expérimentée avec succès durant la fin des années 2010 (Boussena et Locatelli, 2017 ; Abbas et Locatelli, 2020). Ceci lui a permis de maximiser les volumes exportés tout en limitant la pénétration des exportations américaines de GNL en Europe.

3. La bataille des gazoducs

Le seul jeu concurrentiel ne peut restreindre la part de marché de la Russie dans l'UE sauf à contraindre sa capacité de transport. Ainsi, autour du gazoduc Nord Stream II se joue une bataille autant économique que géopolitique. D'une capacité de 55 Gm³, il a fait l'objet de fortes oppositions de la part de certains pays européens (Pologne par exemple) voire de l'UE elle-même (Yafimava, 2017) suivies de sanctions de la part des Etats-Unis en 2019 et en 2020 en dépit de l'opposition de l'Allemagne. Le motif de la sécurité gazière européenne est souvent évoqué par les opposants au gazoduc pour justifier leur position. Mais il ne semble pas suffisant d'autant que ce gazoduc ne traverse aucun pays de transit. De fait, accroissant la liquidité des marchés spot européens, il peut contribuer à renforcer la concurrence sur le marché gazier et répondre ainsi aux objectifs de la politique énergétique européenne. Quels pourraient être les autres raisons de cette opposition ? Elles sont sans doute multiples. Obliger la Russie à continuer à utiliser le transit par l'Ukraine par exemple. Pour les Etats-Unis premier producteur mondial de gaz, la volonté d'assurer des exportations de GNL significatives en Europe en dépit d'une rentabilité problématique n'a peut-être pas été absente de leurs motivations.

Les relations d'interdépendance en matière gazière entre la Russie et l'UE sont fortes mais sont marquées depuis une décennie par des incompréhensions persistantes. La politique climatique de l'UE et son *Green Deal* risquent sensiblement de les accroître. Son objectif de la neutralité carbone en 2050 aura des implications majeures sur ses fournisseurs car il suppose de faire régresser massivement les énergies carbonées dans son bilan énergétique. Le rôle de fournisseur de premier plan de la Russie sera-t-il totalement mis en question ? Rien n'est moins sûr. Car quelles que soient les configurations du marché gazier européen à l'avenir, la Russie restera le fournisseur ayant le coût de production le plus bas et les réserves les plus importantes. Les enjeux de sécurité énergétique au moins à moyen terme sont amenés à perdurer.

Bibliographie

⁴ Ceci conduit la compagnie à adopter dans ses contrats de long terme un système dit de prix hybrides qui combine une indexation sur les prix du pétrole et indexation sur les prix des hubs gaziers (Burmistrova, 2016 ; Komlev, 2016).

Mehdi Abbas, Catherine Locatelli, “National Institutional Systems’ Hybridization through Interdependence”, *Post Communist Economies*, Vol 32, n°4 décembre 2020, pp.429-446.

Sadek Boussena, Catherine Locatelli, « Gazprom and the complexity of the EU gas market: A strategy to define ». *Post Communist Economies*, Vol 29, n° 4, décembre 2017, pp. 549-564.

Sadek Boussena, Catherine Locatelli, « Energy institutional and organisational changes in EU and Russia : Revisiting gas relations”, *Energy Policy*, vol. 55, 2013, pp. 180-189

Helena Burmistrova, « Ensuring the Russian-EU Energy Cooperation”, *European Gas Conference*, Vienna, 20 January 2016.

Tom Casier, “The rise of Energy to the top of the EU-Russia agenda: From interdependence to dependence ?”, *Geopolitics* Vol 16, août 2011, pp. 536-552.

Andrea Goldthau, Nick Sitter, “Soft power with a hard edge: EU policy tools and energy security”, *Review of International Political Economy*, Vol. 22, n° 5, février 2015, pp. 941-965.

James Henderson, Arild Moe, *The Globalization of Russian Gas: Political and Commercial Catalysts*, Edward Elgar, Northampton Cheltenham, 2019.

Michael Keating, “Re-thinking EU Energy Security: The Utility of Global Best practices for Successful Transnational Energy Governance”, In Caroline Kuzemko, Andrei Belyi, Andrea Goldthau A., Michael Keating (eds), “*Dynamics of Energy Governance in Europe and Russia*”,(Palgrave MacMillan), 2012.

Sergey Komlev, « *Oil indexation: The best remedy for market failure in the natural gas industry*”, Demian Literary Agency, St Petersburg, October 2016, 98 p.

Kim Talus, « Long term agreements and security of supply-between law and politics”, *European Law Review*, Vol 32 n° 4, 2007, pp. 535-547.

Evert Van Der Meulen, « Gas supply and EU-Russia Relations, *Europe-Asia Studies*, Vol 61 n° 5, june 2009, pp. 833-856.

Katia Yafimava, « *The Council Legal Service’s assessment of the European Commission’s negotiating mandate and what it means for Nord Stream 2*”. Energy Insight: 19, Oxford Institute For Energy Studies, Oxford, 2017.

Courte bibliographie

Catherine Locatelli est chargée de recherche, hors classe, HDR au CNRS. Ses recherches portent sur les marchés internationaux d'hydrocarbures avec un accent mis plus particulièrement sur la Russie et la Chine. Le thème de la libéralisation du marché gazier européen et ses enjeux pour la Russie est plus particulièrement analysé.

Quelques références :

Locatelli, C. (2021). Energy Governance: EU-Russia Gas Exchanges. In *Encyclopedia of Law and Economics*. Marciano, A., Battista, R. eds. Berlin ; Heidelberg : Springer

Locatelli, C., Abbas, M. (2020). La confrontation des systèmes institutionnels dans les interdépendances gazières entre l'UE et la Russie : de la coopération aux conflits. *Mondes en Développement*, n° 190.

Boussena, S., Locatelli, C. (2017). Gazprom et l'incertitude du marché gazier européen : Vers une stratégie de défense de sa part de marché ?. *Revue d'Economie Industrielle*, n° 157, 1^{er} trimestre.

Adresse : Locatelli Catherine, La Providence, n°1 Le Grand Mollard 38700 Corenc

Adresse mail : catherine.locatelli@univ-grenoble-alpes.fr

N° de portable : 06 30 45 01 86