



HAL
open science

Hydrocarbures : le grand bouleversement dans les relations de la Russie avec l'Union européenne

Francis Perrin

► **To cite this version:**

Francis Perrin. Hydrocarbures : le grand bouleversement dans les relations de la Russie avec l'Union européenne. Les Études du CERI, 2023, Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022, 266-267, pp.63-67. 10.25647/etudesduceri.266-267.10 . hal-04088420

HAL Id: hal-04088420

<https://hal.science/hal-04088420>

Submitted on 4 May 2023

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.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - NoDerivatives 4.0 International License

Hydrocarbures : le grand bouleversement dans les relations de la Russie avec l'Union européenne *par Francis Perrin*

« La guerre d'agression menée par la Russie constitue un bouleversement tectonique dans l'histoire européenne ». Cette phrase est extraite de la déclaration de Versailles, qui a clôturé la réunion informelle des chefs d'Etat ou de gouvernement à Versailles les 10 et 11 mars 2022, soit une quinzaine de jours après le début de la guerre en Ukraine, le 24 février. « Nous sommes déterminés à faire encore davantage pression sur la Russie et sur la Biélorussie. Nous avons adopté des sanctions significatives et nous nous tenons prêts à en adopter rapidement de nouvelles », ont ajouté les responsables européens à Versailles.

L'embargo sur les énergies fossiles venant de Russie : une décision historique sans précédent

La déclaration de Versailles va encore plus loin en indiquant : « nous sommes convenus de nous défaire progressivement de notre dépendance aux importations de gaz, de pétrole et de charbon russes, et ce dès que possible ». Deux semaines à peine après le début de l'agression russe, l'Union européenne a donc pris une décision historique et sans précédent. Elle importe des énergies fossiles (pétrole, charbon et gaz naturel) de la Russie depuis des décennies, et jamais auparavant les dirigeants européens n'avaient sérieusement envisagé de se passer de ces approvisionnements. Pour bien apprécier le contexte, rappelons que, le 8 mars, le président Joe Biden a décrété un embargo sur les hydrocarbures (pétrole, produits raffinés et gaz naturel) et sur le charbon russes avec effet immédiat.

Pour le président des Etats-Unis, cette décision ne posait pas de problème pour deux raisons : son pays est un très gros producteur d'énergies fossiles (il est notamment le premier producteur mondial de pétrole et de gaz naturel, devant la Russie dans les deux cas à ce moment-là) et il est très peu dépendant des importations énergétiques venant de Russie. En revanche, pour l'Union européenne, une décision similaire constitue un défi redoutable : l'Europe produit peu d'énergies fossiles et en importe beaucoup de Russie. Si on se concentre sur les hydrocarbures, la part de ce pays dans les importations de gaz naturel de l'UE était de l'ordre de 40-45 % au cours des deux années qui ont précédé 2022. Pour le pétrole brut et les produits raffinés, elle était de 25-30 %.

Cette orientation politique majeure a été confirmée lors du Conseil européen des 24-25 mars 2022. « L'Union européenne se défera progressivement de sa dépendance aux importations de gaz, de pétrole et de charbon russes, et ce dès que possible, ainsi que le prévoit la déclaration de Versailles », décide le Conseil. Par « progressivement », il faut entendre un horizon de moyen terme de l'ordre de cinq ans. Le raisonnement derrière cette décision est assez simple : pour faire pression sur l'agresseur, la Fédération de Russie, il faut notamment lui imposer des sanctions économiques lourdes, et dans cette logique, le secteur de l'énergie est évidemment incontournable. La Russie est une économie qui produit et

exporte beaucoup de matières premières (produits agricoles, ressources minières et ressources énergétiques) dont les plus importantes en termes de recettes d'exportation sont les hydrocarbures avec le pétrole et les produits raffinés en tête, et le gaz naturel en deuxième position. S'attaquer à ces sources importantes de recettes d'exportation et de recettes budgétaires, c'est contribuer à affaiblir la Russie et à diminuer sa capacité à financer des opérations militaires de grande ampleur. Comme souvent avec les politiques de sanctions économiques, les impacts ne sont pas spectaculaires dans le court terme. Ce sont des outils qui s'inscrivent dans une dimension de moyen terme.

De plus, la Russie est fortement tournée vers le marché européen (UE plus quelques pays européens non-membres de l'Union comme la Turquie), et ce depuis des dizaines d'années, et c'est le cas tout particulièrement pour ses exportations d'hydrocarbures. Il faut par ailleurs noter que les sanctions occidentales contre la Russie adoptées en 2022 incluent des mesures financières et technologiques qui ont et auront un impact sur la production et l'exportation d'hydrocarbures par les compagnies pétrolières et gazières russes.

L'histoire s'accélère

L'UE est pourtant allée encore plus loin que ce qui vient d'être décrit ci-dessus. Alors qu'il avait été décidé de « se défaire progressivement » des énergies fossiles venant de Russie, l'histoire s'est accélérée de façon très significative. D'un calendrier de moyen terme, les Européens sont passés à un calendrier de court/moyen terme en fixant trois échéances pour les trois énergies fossiles. Pour le charbon, l'UE n'importe plus de charbon russe depuis la fin du mois d'août 2022. Pour le pétrole brut, un embargo quasi-total est en place depuis le début de décembre 2022 (voir ci-dessous). Pour les produits raffinés, il en sera de même en février 2023. En revanche pour le gaz naturel, les dirigeants européens maintiennent un horizon de moyen terme car il est objectivement plus difficile pour l'UE de se passer rapidement, ou relativement rapidement, de gaz russe que de charbon et de pétrole russes.

De telles décisions supposent l'unanimité au sein de l'UE, ce qui ne va pas de soi sur des sujets aussi stratégiques. Il est très probable que les dirigeants russes pensaient que l'Union ne serait pas capable d'adopter des mesures aussi fortes, et qu'ils ont été très surpris par ce consensus alors que certains pays et gouvernements européens sont, ou étaient encore tout récemment, très proches de la Russie. En revanche en ce qui concerne l'accélération du calendrier évoquée au paragraphe précédent, le processus a été un peu plus complexe. Certains pays européens, dont la Hongrie au premier chef, ont fait état de fortes réserves quant à un possible embargo pétrolier contre la Russie dès la fin de 2022. Le Premier ministre hongrois, Viktor Orbán, a même menacé d'utiliser son droit de veto sur ce sujet précis. Les liens qu'il entretient avec Vladimir Poutine sont bien connus mais n'expliquent pas à eux seuls cette attitude car la Hongrie a voté en faveur de tous les trains de sanctions proposés par l'UE. Mais lorsque la Commission européenne a suggéré un embargo pétrolier total contre la Russie dès la fin de 2022, la Hongrie et quelques autres pays ont souligné qu'étant enclavés au centre de l'UE, ils n'avaient pas d'accès à la mer et qu'il ne leur était donc pas possible de faire venir du pétrole d'autres pays fournisseurs par la voie maritime. Pour éviter

un veto hongrois, l'Union européenne a décidé de ne plus importer de pétrole brut russe par la voie maritime à compter de début décembre 2022, ce qui permet à certains pays, dont la Hongrie, de continuer pendant quelque temps à en importer par oléoduc. Cette concession, qui était indispensable pour éviter un blocage, ne doit cependant pas occulter l'essentiel. En adoptant cette nouvelle mesure, l'UE se prive d'environ 90 % du pétrole russe qu'elle importait au début de 2022. La portée de cette décision est donc considérable même si l'embargo ne porte pas sur 100 % du pétrole russe exporté vers l'Union.

Plafonnement du prix du pétrole exporté par la Russie

Le G7, qui regroupe les Etats-Unis, le Canada, le Japon, le Royaume-Uni, l'Allemagne, la France et l'Italie, s'est saisi du dossier du pétrole russe lors du sommet tenu à Elmau (Allemagne) les 26-28 juin 2022. L'UE était représentée lors de cette réunion par le président du Conseil européen, Charles Michel, et la présidente de la Commission européenne, Ursula von der Leyen. Le communiqué final de cette réunion comprend le passage suivant :

« En outre, nous étudierons d'autres mesures pour empêcher la Russie de tirer profit de sa guerre d'agression. Tout en éliminant le pétrole russe de nos marchés intérieurs, nous nous efforcerons d'élaborer des solutions qui nous permettent d'atteindre nos objectifs de réduire les recettes que la Russie tire des hydrocarbures et de soutenir la stabilité des marchés mondiaux de l'énergie tout en réduisant au maximum les effets économiques négatifs en particulier sur les pays à faible revenu et à revenu intermédiaire. Dans ce contexte, nous nous félicitons de la décision prise par l'Union européenne d'étudier, avec ses partenaires internationaux, des moyens d'inverser la hausse des prix de l'énergie, notamment la faisabilité d'une introduction temporaire de prix d'importation plafonnés en tant que de besoin. »¹

L'idée du G7, soutenue par l'UE, est d'imposer un prix plafond aux exportations de pétrole russe. Certes, les pays occidentaux ont cessé, ou sont sur le point de cesser, d'importer du pétrole de la Russie, mais ce pays cherche à compenser ces pertes en allant de plus en plus vers les marchés asiatiques. Et l'Asie non-OCDE, en particulier la Chine et l'Inde, ne sanctionne pas la Russie. Le G7 et l'UE souhaitent donc fixer un prix plafond pour les exportations de pétrole russe vers le reste du monde. Ce plafond doit évidemment être inférieur et même largement inférieur au prix du marché pour une période donnée afin de constituer une sanction.

Après diverses études au cours de l'été 2022, le G7 a confirmé son intention de mettre en place un tel mécanisme dès décembre 2022. L'Union européenne soutient ce projet et aimerait explorer un mécanisme similaire pour les prix du gaz naturel. Pour le pétrole, c'est finalement à compter du 5 décembre 2022 que ce système complexe a été mis en place par les pays du G7, l'UE et l'Australie. Après des débats difficiles au sein de l'UE, le prix plafond retenu est de 60 dollars par baril. Plusieurs Etats au sein de l'Union, notamment la Pologne et les pays baltes, voulaient que le plafond soit beaucoup plus bas, de l'ordre de 30 dollars,

¹ Communiqué des chefs d'Etat et de gouvernement du G7, 28 juin 2022, <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2022/06/28/communique-des-chefs-detat-et-de-gouvernement-du-g7>

mais il a fallu parvenir à un compromis. Le problème est que ce prix est actuellement supérieur à celui auquel le pétrole russe est écoulé et qu'il ne constitue donc pas vraiment une sanction. Cela n'a pas empêché les autorités russes de proférer force menaces envers les entités qui accepteraient d'appliquer ce système. En effet, même si un plafond de 60 dollars par baril ne gêne pas la Russie pour l'instant, il s'agit d'un précédent qui ne convient pas du tout au Kremlin. Par ailleurs, il est explicitement prévu par les promoteurs de ce projet que le prix plafond pourra être révisé. Pour la mise en œuvre concrète de ce plafonnement, le G7 et ses alliés entendent faire pression sur les fournisseurs de services qui accompagnent l'exportation de pétrole (financement, transport maritime et assurance du transport maritime). Par exemple, ils vont imposer aux assureurs spécialisés dans le commerce maritime du pétrole et dépendant de leur juridiction l'obligation de ne pas assurer des cargaisons de pétrole russe si le prix de vente de celles-ci est supérieur à 60 dollars par baril. Cependant, l'initiative est très novatrice et très délicate à appliquer techniquement et géopolitiquement. Son succès est à ce jour loin d'être garanti. Sa mise en œuvre est en effet plus complexe que les autres sanctions – notamment les embargos – que nous avons évoquées ici. Quoi qu'il en soit, une seconde étape est prévue en février 2023 avec la fixation de prix plafonds pour les produits raffinés exportés par la Russie.

Les exportations pétrolières de la Russie ont commencé à baisser et ce n'est que le début

Selon l'Agence internationale de l'énergie (basée à Paris), les exportations de brut russe vers l'UE étaient de 1,4 à 1,5 million de barils par jour en octobre 2022, soit une baisse de 1 à 1,1 million de barils par jour par rapport à la situation qui prévalait avant la guerre en Ukraine. La chute est donc de l'ordre de 40-45 %, ce qui est considérable en si peu de temps. Les exportations russes de produits raffinés étaient également en recul, dans une moindre proportion (-20 % à -25 %). Mais pour la Russie, le pire est à venir puisque, comme nous l'avons vu, un embargo quasi-total sur le brut russe et les produits raffinés russes de la part de l'UE est entré et entrera en vigueur au début de décembre 2022 et au début de février 2023 respectivement. Selon l'AIE, la mise en œuvre de ces embargos réduira les exportations russes vers l'UE de 1,1 million de barils par jour de brut et de 1 million de barils par jour de produits raffinés (principalement gazole, naphta et fioul lourd). C'est un défi majeur pour la Russie et pour l'UE. La Russie tentera de trouver d'autres marchés pour ses exportations pétrolières, comme elle a déjà commencé à le faire. Ses cibles prioritaires sont la Chine, l'Inde et la Turquie, et l'une de ses armes, des rabais sur les prix que l'AIE qualifie de « massifs » (jusqu'à 40 dollars par baril en décembre 2022). Mais ces pays ne pourront pas complètement compenser la perte du marché européen. En décembre 2022, les revenus provenant des exportations pétrolières de la Russie étaient évalués par la même source à 12,6 milliards de dollars, soit le niveau le plus bas depuis février 2021.

Ce sera aussi un défi pour l'UE. Il faut et faudra trouver d'autres fournisseurs, en particulier les Etats-Unis, le Moyen-Orient, l'Afrique et l'Inde. Le sujet le plus délicat est le gazole puisque l'Union compte beaucoup de véhicules diesel. Les tensions sur ce marché seront donc particulièrement fortes à court terme.

Les exportations gazières de la Russie ont commencé à chuter et ce n'est pas fini

Pour le gaz naturel, la chute sera plus rude. Il est plus difficile, pour le vendeur comme pour l'acheteur, de trouver dans le court/moyen terme des solutions de remplacement que ce n'est le cas pour le pétrole. Du fait des mesures déjà prises par l'Union européenne pour diminuer ses importations de gaz russe, de la volonté du Kremlin de serrer le robinet gazier en direction de l'Europe et de la mise « hors de combat » des projets Nord Stream 1 et 2 (quatre tuyaux pour ces deux projets) à travers la Baltique, la Russie, longtemps premier fournisseur de l'UE en gaz naturel devant la Norvège et l'Algérie, a perdu cette place très convoitée. Nord Stream 2 n'est jamais entré en service du fait du refus de l'Allemagne en février 2022, et Nord Stream 1 a été arrêté par Gazprom à la fin du mois d'août 2022 après une prétendue fuite d'huile. A l'issue du mois de septembre, des explosions mystérieuses ont endommagé de façon grave, voire définitive, trois des quatre canalisations de ces deux projets. Avant ces développements spectaculaires, la Russie avait voulu, dès le printemps 2022, imposer à l'UE le paiement de son gaz en roubles alors qu'aucun des contrats conclus entre des firmes gazières européennes et Gazprom ne prévoit une telle exigence. Le géant russe et mondial du gaz avait ensuite visé certains pays européens en coupant toutes ses livraisons vers ces destinations, dont la Pologne, la Bulgarie et la Finlande au cours du printemps 2022 et la France pendant l'été. La stratégie russe vise, à travers l'arme du gaz, à faire monter les prix de l'énergie en réduisant l'offre gazière et à tenter de casser la solidarité européenne dans le soutien à l'Ukraine et les sanctions contre la Russie, sans grand succès à ce jour. Mais le test pour l'UE sera celui de la durée de cette solidarité.

La stratégie gazière de l'Union européenne dans ce contexte exceptionnel repose sur six piliers clés : aller chercher du gaz ailleurs qu'en Russie (accords déjà conclus avec les Etats-Unis, l'Egypte, Israël et l'Azerbaïdjan avec, également, des accords bilatéraux tels que Algérie/Italie, Norvège/Pologne, Australie/Allemagne, Qatar/Allemagne et Emirats arabes unis/Allemagne) ; diminuer la consommation de gaz (objectif de -15 % en 2022-2023) ; tenter de remplacer le gaz naturel par d'autres énergies, notamment mais pas uniquement par des sources renouvelables ; remplir au maximum les stockages de gaz avant l'hiver 2022-2023 (objectif atteint avec un taux de 95 % à la mi-novembre 2022) ; renforcer la solidarité intra-européenne en termes d'échanges de gaz et d'électricité ; adopter des mesures visant à limiter les impacts négatifs de la flambée des prix de l'énergie sur les peuples et les entreprises. La situation semble gérable sur le plan gazier, compte tenu des divers piliers de cette stratégie, pour l'hiver 2022-2023, une période délicate. Mais l'hiver 2023-2024 pourrait être plus difficile encore car il y aura beaucoup moins de gaz russe en Europe en 2023 qu'en 2022 (moyennes annuelles), et peut-être pas du tout en fonction de l'évolution de la guerre en Ukraine et de la stratégie géopolitique du Kremlin et de Gazprom. Mais pour le moyen terme, nous avons une certitude : il sera plus difficile pour la Russie de se passer du marché gazier européen que pour l'UE de se passer du gaz russe.

Pour citer ce chapitre : Francis Perrin, « Hydrocarbures : le grand bouleversement Russie-Union européenne », in A. de Tinguy (dir.), *Regards sur l'Eurasie. L'année politique 2022/Les Etudes du CERI*, n° 266-267, février 2023 [en ligne : www.sciencespo.fr/ceri/fr/papier/etude].