

Regards croisés sur les relations Union européenne-Russie : la dépendance énergétique

par Laure DELCOUR, directrice de recherche à l'IRIS

et Pierre VERLUISE, chercheur à l'IRIS

■ **UE/Russie : les réalités d'une interdépendance**

page 2

par Laure DELCOUR, directrice de recherche à l'IRIS

■ **Pourquoi la Russie prend-t-elle le risque d'une rupture de l'approvisionnement gazier de plusieurs États membres de l'UE ?**

page 4

par Pierre VERLUISE, chercheur à l'IRIS, auteur des *Fondamentaux de l'Union européenne* (Ellipses, 2008)

UE/Russie : les réalités d'une interdépendance

par Laure DELCOUR, directrice de recherche à l'IRIS

Le conflit gazier entre Moscou et Kiev vient d'alimenter une nouvelle fois les craintes d'une dépendance énergétique excessive de l'Union européenne vis-à-vis d'une Russie fréquemment diabolisée. En se focalisant sur les risques liés aux importations d'hydrocarbures russes, nombre de médias et analystes européens occultent pourtant des faits cruciaux pour la compréhension de ce conflit.

- La dépendance de l'Union européenne vis-à-vis des hydrocarbures russes est le résultat d'un choix, elle n'est pas subie mais voulue. Elle s'appuie sur un constat sans ambiguïté, effectué par la Commission européenne dès 1999¹ : compte tenu à la fois des faibles perspectives de croissance, de la hausse continue de la demande d'énergie et du déclin de la production européenne, la dépendance énergétique de l'Union européenne était appelée à s'accroître de façon significative. C'est dans ce contexte que l'Union européenne et la Russie de Vladimir Poutine, alors perçu comme plus prévisible et moins chaotique que son prédécesseur, ont lancé fin 2000 un dialogue énergétique dans le cadre duquel l'UE prévoyait d'augmenter significativement ses importations d'hydrocarbures russes. Il ne faut donc s'étonner ni de la dépendance actuelle (près de 25% du pétrole et 40% du gaz importés par l'Union européenne viennent de Russie), ni du déficit commercial de l'Union avec Moscou (compte tenu de la flambée des prix du pétrole depuis 2000 et de l'accroissement des volumes importés de Russie).
- L'évolution ultérieure de la Russie a toutefois conduit l'Union européenne à s'interroger sur le bien-fondé de ce partenariat énergétique avec Moscou. La reprise en main du secteur énergétique par l'État (nominations de proches du président aux postes-clés des grandes entreprises énergétiques), l'éviction des sociétés étrangères de l'exploitation des gisements russes (exemples de Chtokman et de Sakhaline en 2006), enfin le refus de Moscou de ratifier la Charte européenne de l'énergie marquent un tournant très net dans la gestion russe du secteur énergétique. Désormais perçu comme stratégique pour le développement de la Fédération, celui-ci ne peut obéir seulement aux règles du marché. Au fil des ans, la Russie et l'UE connaissent donc une évolution divergente, Bruxelles se montrant particulièrement attachée à un fonctionnement transparent du secteur de l'énergie dans le respect des règles du marché. De plus, l'utilisation par Moscou de l'énergie comme instrument de politique étrangère (interruptions des livraisons d'hydrocarbures à l'Ukraine en 2006 et à la Biélorussie en 2007) a contribué à éroder en Europe la crédibilité de la Russie comme fournisseur fiable d'hydrocarbures.
- Dès lors, l'une des options avancées au sein de l'Union européenne pour réduire une dépendance désormais perçue comme pesante est la diversification des approvisionnements. Riches en

¹. Commission européenne, DG Energie, *European Energy Outlook to 2020*, http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/figures_archive/energy_outlook_2020/execsum.pdf.

hydrocarbures, les pays riverains de la Caspienne (Azerbaïdjan, Kazakhstan, Turkménistan) apparaissent comme des fournisseurs potentiels pour l'Union et des alternatives à la Russie. Celle-ci est également un pays de transit pour les hydrocarbures centrasiatiques vers l'Europe ; réduire la dépendance de l'Union à l'égard de Moscou suppose donc aussi de construire des gazoducs et oléoducs contournant son territoire pour acheminer l'énergie d'Asie centrale. Dans cette analyse, deux éléments sont pourtant négligés.

- a. D'une part, les liens privilégiés que la Russie conserve avec les pays d'Asie centrale lui permettent, pour l'instant, de contrecarrer les initiatives européennes. L'accord signé par *Gazprom*, début 2007, avec les grandes compagnies du Kazakhstan, du Turkménistan et d'Oubékistan assure ainsi un rôle-clé à Moscou dans l'acheminement des hydrocarbures centrasiatiques vers l'Europe, mettant à mal les projets européens de nouvelles infrastructures de transports qui contourneraient le territoire russe.
 - b. D'autre part, la diversification des approvisionnements est souvent comprise en Europe, à tort, comme une distanciation totale de la Russie. Or, réduire drastiquement les approvisionnements d'hydrocarbures russes équivaldrait à renforcer la dépendance européenne vis-à-vis d'autres pays pas nécessairement plus fiables. Bien au contraire, la diversification suppose de manière simultanée, la recherche de nouveaux fournisseurs et la poursuite du partenariat avec la Russie, pour parvenir à un nouvel équilibre dans les importations européennes. En effet, il ne faut pas oublier que la dépendance énergétique de l'Union à l'égard de Moscou est en fait une interdépendance. La Russie dépend de l'Union européenne, son premier marché, pour écouler ses hydrocarbures tout autant que l'Europe dépend du gaz russe.
- Finalement, si la Russie met l'Union européenne au défi, c'est avant tout parce que le dialogue énergétique entre Bruxelles et Moscou souligne les insuffisances de la construction européenne. La vulnérabilité européenne découle ainsi avant tout de l'absence de politique énergétique commune, absence paradoxale dans la mesure où, il y a plus de cinquante ans, l'intégration européenne a précisément commencé dans ce secteur, avec la Communauté européenne du Charbon et de l'Acier. En privilégiant les relations avec quelques pays membres (Allemagne et Italie notamment), la Russie ne fait que mettre en relief la diversité des situations énergétiques au sein de l'Union et donc les différences d'intérêts entre Etats européens. La sécurité des approvisionnements européens est donc indissociable du mouvement de construction d'un marché de l'énergie et d'une politique commune.

Pourquoi la Russie prend-t-elle le risque d'une rupture de l'approvisionnement gazier de plusieurs États membres de l'UE ?

par Pierre VERLUISE, chercheur à l'IRIS,
auteur des *Fondamentaux de l'Union européenne* (Ellipses, 2008)

La Russie ne devrait-elle pas faire plus grand cas de l'Union européenne dans sa façon de gérer ses conflits avec l'Ukraine ?

En effet, depuis de nombreuses années, la balance commerciale UE-Russie est largement excédentaire au bénéfice de Moscou. Autrement dit, l'Union européenne est une très bonne cliente...des hydrocarbures russes. Gaz et pétrole constituent l'essentiel des importations communautaires. De 1999 à 2007, selon Eurostat, le déficit cumulé de la balance commerciale de l'Union européenne avec la Russie atteint 375,4 milliards d'euros !² Une somme qui représente presque dix fois les flux d'Investissements directs étrangers entrants en Russie pour l'année 2007.³ L'excédent commercial russe cumulé entre 1999 et 2007 avec l'UE dépasse même les réserves de la Banque centrale russe, or exclu, pour l'année 2007 : 317 milliards d'euros. Une partie de ces revenus sont investis dans l'économie russe – en forte croissance jusqu'à cet été.

Alors pourquoi la Russie prend-t-elle le risque d'une rupture de l'approvisionnement gazier de plusieurs États membres de l'UE ? D'abord, il ne déplaît pas à Moscou de peser sur la situation économique et politique en Ukraine. Les dirigeants russes n'acceptent pas que certains dirigeants ukrainiens envisagent d'adhérer à l'UE et encore moins à l'OTAN. Ensuite, parce qu'il s'agissait peut-être de démonétiser Kiev aux yeux de Bruxelles. En faisant apparaître l'Ukraine comme un pays de « voleurs de gaz », la crise semble indiquer que ce pays complexe n'offre pas les garanties suffisantes pour le transit d'un produit stratégique à destination de l'Union européenne. Ce qui revient à valoriser les gazoducs de contournements préconisés par Moscou, *North Stream* via la mer Baltique, *South Stream* via la mer Noire. Deux projets que Moscou a « bien en main », alors que le projet du gazoduc *Nabucco* – soutenu par la Commission européenne – semble mal parti. Non seulement parce que la Russie a su mettre la main sur une partie du gaz d'Asie centrale que visait Bruxelles, mais aussi parce que la guerre du mois d'août 2008 entre la Géorgie et la Russie a rapproché les chars russes du corridor énergétique caucasien. De plus, les incertitudes qui pèsent sur l'avenir politique de l'Iran ne permettent pas d'assurer que *Nabucco* puisse à moyen terme être valorisé par un apport complémentaire de gaz iranien.

En fait, nombre de pays du Sud-Est européen ont déjà fait leur choix – *South Stream* – en contradiction avec le projet soutenu par la Commission européenne. Devant tant d'incohérence communautaire, on peut comprendre que Moscou prenne le risque d'une suspension provisoire de l'approvisionnement gazier d'une Union européenne qui, pourtant, lui remplit ses caisses.

² Eurostat, base de données en ligne. Consultation : janvier 2009.

³ *Les études du CERI*, n°151, décembre 2008, p. 47.

Quelle stratégie l'Union européenne devrait-elle avoir avec la Russie ? Toute la difficulté de cette question tient à son singulier : une stratégie. En effet, l'Union européenne compte 27 États membres, tous forts d'une histoire différente, notamment avec la Russie. Et chaque pays rassemble des acteurs qui peuvent avoir des approches contradictoires. Les entreprises, les cercles d'experts, les réseaux d'influence, les différents ministères et la direction politique d'un État membre n'ont pas nécessairement les mêmes intérêts. Il en résulte le plus souvent à l'échelle d'un même pays non pas une mais des stratégies. Que dire, alors, à l'échelle de l'Europe communautaire ? Celle-ci est elle-même divisée en plusieurs institutions et cercles qui cherchent chacun à faire valoir un point de vue, évidemment au nom de l'intérêt général.

Face à la multitude d'acteurs et de stratégies des pays membres de l'Union européenne, un interlocuteur unique : la Russie. L'organisation de sa stratégie est aux mains de responsables compétents qui connaissent parfaitement les contradictions intra-communautaires. Il existe même des synergies porteuses entre le monde de l'entreprise et l'Etat, par exemple dans le secteur énergétique avec *Gazprom*. Après avoir refusé les conditions de la Politique européenne de voisinage, Moscou privilégie les relations bilatérales. C'est, par exemple, le cas dans le cadre de l'accord germano-russe pour le gazoduc nord-européen *North Stream*. C'est encore le cas avec *South Stream*, développé avec l'italien ENI.

Cette crise démontre, une nouvelle fois, qu'il importe de développer une géopolitique de l'Union européenne.