



HAL
open science

La politique énergétique européenne face à sa première crise

Gilles Lepesant

► **To cite this version:**

| Gilles Lepesant. La politique énergétique européenne face à sa première crise. 2022. halshs-03812417

HAL Id: halshs-03812417

<https://shs.hal.science/halshs-03812417>

Preprint submitted on 12 Oct 2022

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.

La politique énergétique européenne face à sa première crise

In : *Dossiers du CERI, Juin 2022*

Gilles Lepasant. Directeur de recherche au CNRS (Géographie-Cités) et chercheur associé au Centre Marc Bloch (Berlin).

L'invasion russe de l'Ukraine a entre autres provoqué une crise énergétique, certes limitée au gaz mais avec un impact significatif sur les prix de l'électricité. Elle a été provoquée par une réduction des approvisionnements russes au marché spot dès les débuts de l'automne 2021, dont les causes semblèrent commerciales ou techniques dans un premier temps, avant que le déclenchement de la guerre ne mette en évidence les risques géopolitiques de la dépendance européenne. À la veille de la guerre, la Russie fournissait non seulement 45% environ de la consommation annuelle de gaz de l'UE mais était également son premier fournisseur de pétrole, de charbon et d'uranium. Si en 2021 la Russie a continué d'honorer les contrats à long-terme signés avec les entreprises européennes, la réduction de ses fournitures au marché spot a peu à peu porté les stocks à un niveau historiquement bas. Les achats d'hydrocarbures finançant l'effort de guerre russe, les Européens ont initié un découplage énergétique avec la Russie. Un tel processus exige du temps compte-tenu de l'inertie qui caractérise les systèmes énergétiques et des prix élevés sur le marché mondial. Avec l'arrêt des livraisons russes à la Pologne et à la Bulgarie en avril 2022, le temps disponible est apparu encore plus réduit qu'escompté. La politique énergétique européenne qui s'est construite pas à pas dès les débuts de la construction européenne (CECA¹, Euratom) mais qui n'était guère parvenue à un stade avancé lors des chocs pétroliers se retrouve ainsi confrontée à sa première crise.

Une interdépendance énergétique Russie – Europe remise en cause

Depuis les débuts de l'invasion russe de l'Ukraine, plusieurs décisions ont acté la rupture d'une interdépendance remontant aux années 60 entre les gisements russes et les économies européennes. Le projet Nord Stream 2, bien que terminé (pour un montant de 11 milliards €) n'a pas été mis en fonctionnement. Plusieurs entreprises européennes se sont retirées de projets d'exploration et d'exploitation d'hydrocarbures en Russie et un processus d'autonomisation à l'égard des approvisionnements russes a été engagé. Les options retenues par l'UE vont ainsi largement au-delà de sanctions susceptibles d'être levées en cas de changement d'orientation politique à Moscou. Un découplage est à l'œuvre.

Si la guerre contre l'Ukraine a eu un effet déclencheur, l'incompatibilité entre le projet énergétique européen et la stratégie gazière russe n'est guère récente. En privilégiant la mise en place d'un marché transparent et fondé sur la libre concurrence dans les États-membres et dans les pays du voisinage oriental, l'UE contrecarre depuis les années 90 les efforts de la Russie pour jouer des divisions entre États-membres et pour s'assurer le contrôle des infrastructures. Les contentieux se sont ainsi multipliés, sans néanmoins réduire la part de marché de Gazprom, préservée grâce à des prix compétitifs. Certains projets, non soutenus par l'UE, ont même pu être terminés, Nord Stream 2 notamment. Les acteurs russes ont néanmoins dû s'adapter à un cadre réglementaire peu à peu commun à l'ensemble de l'UE ainsi qu'à une intégration croissante entre les marchés nationaux grâce à la multiplication des interconnexions.

La Lituanie a ainsi pu proclamer en 2022 son autonomie à l'égard du gazoduc la reliant à la Russie grâce à son terminal GNL² de Klaipėda (baptisé « Indépendance ») et aux liens tissés avec les voisins. Peu après, la Pologne a pu relativiser la suspension des approvisionnements de Gazprom grâce à son terminal GNL de Świnoujście et aux gazoducs transfrontaliers (en attendant l'entrée en service courant 2022 du *Baltic pipe* avec la Norvège). Le Premier ministre bulgare a pu dénoncer le « chantage russe » grâce aux interconnexions avec la Grèce, lesquelles doivent être renforcées avec la mise en service de l'IGB³. L'accès au gaz exporté par l'Azerbaïdjan s'en trouvera facilité.

¹ Communauté européenne du charbon et de l'acier.

² Gaz naturel liquéfié.

³ Interconnecteur Grèce-Bulgarie.

Cofinancés par l'UE, les différents gazoducs transfrontaliers se sont ainsi révélés précieux en temps de crise pour incarner le principe de solidarité proclamé dans le Traité de l'Union européenne. Sur les littoraux, les terminaux GNL, jusque-là sous-utilisés, ont permis de diversifier les approvisionnements même si les contraintes techniques demeurent entre certains États-membres (les capacités de transport sont insuffisantes dans les Pyrénées, l'odorisation centralisée du gaz en France complique son transfert vers l'Allemagne où l'odorisation est décentralisée).

Des initiatives nationales voisines de celles prises lors des chocs pétroliers

Encouragement à la sobriété, quête d'autonomie, diversification des approvisionnements : ces solutions adoptées lors des chocs pétroliers sont réapparues à la faveur de la crise provoquée par l'invasion russe. Dans les années 70, plusieurs pays européens adoptèrent des mesures de réduction de la consommation, tantôt avec un effet immédiat recherché (réduction de la vitesse sur les routes, campagnes de sensibilisation), tantôt en revoyant les normes dans l'industrie et dans le logement. La quête d'autonomie s'exprima à travers la relance de l'exploration des réserves d'hydrocarbures en mer du Nord, la valorisation du charbon et du nucléaire (en Allemagne) ou du seul nucléaire (en France). Plusieurs pays (l'Italie et la France par exemple) nouèrent par ailleurs des contacts bilatéraux pour sécuriser leurs approvisionnements depuis le Moyen-Orient.

Ces réflexes sont réapparus en 2022. La sobriété est encouragée, selon néanmoins des modalités différentes, le choc prix affectant davantage le gaz et l'électricité que le pétrole. La quête d'autonomie est réapparue à travers le prolongement de certaines centrales nucléaires (en Belgique), l'octroi de nouvelles licences en mer du Nord (au Royaume-Uni et en Norvège) mais l'Europe est ici plus que jamais confrontée à l'épuisement de ses ressources (l'arrêt de l'exploitation du gisement néerlandais de Groningue a été acté).

L'établissement ou le renouvellement de partenariats bilatéraux a également été recherché en Italie (avec l'Algérie) comme en Allemagne. Le Ministre allemand de l'Économie (en charge de la politique climatique) s'est ainsi rendu début 2022 au Qatar, aux Émirats arabes unis, en Israël et en Norvège pour faciliter la conclusion de contrats d'approvisionnement gazier. Cette diplomatie a pu surprendre au regard des positions de son parti d'origine (les Verts) sur la Qatar et sur les énergies fossiles mais, à chaque déplacement, un volet a été consacré à la coopération dans le domaine de l'hydrogène. Si les réflexes apparus en 2022 font ainsi écho aux dispositions prises après les chocs pétroliers, une différence est notable : les initiatives majeures ont été cette fois adoptées à l'échelle de l'UE.

À travers le plan REPowerEU, la Commission européenne a ainsi avancé des propositions pour diversifier l'approvisionnement en gaz, accélérer le déploiement des énergies renouvelables, relever le niveau des stocks de gaz à la veille de chaque hiver et réduire au plus vite la part des énergies fossiles dans le mix énergétique européen. Si l'UE n'a guère défini ce que l'indépendance à l'égard de la Russie signifie précisément, l'objectif affiché est de réduire des deux-tiers les approvisionnements en gaz russe d'ici à fin 2022 en vue de mettre un terme à la dépendance à l'égard de la Russie dans le secteur des hydrocarbures « bien avant 2030 ». Le partenariat énergétique avec la Russie initié depuis les années 60 semble ainsi condamné, au profit d'autres fournisseurs dont notamment les États-Unis d'une part, les voisinages du sud et du nord de l'Europe d'autre part.

La recomposition en cours bénéficie en premier lieu aux États-Unis qui, dès les années 60, ont dénoncé la coopération énergétique nouée entre l'Europe et la Russie. Le premier oléoduc (Amitié) reliant la Sibérie à l'Europe se heurta ainsi à l'opposition du président Kennedy qui fit pression sur les alliés européens pour qu'ils ne fournissent pas les équipements au motif que le projet alimenterait en pétrole les troupes est-allemandes et fragiliserait ainsi la sécurité du continent. Le projet ne fut néanmoins que retardé. Une vingtaine d'années plus tard, le Président Reagan dénonça le premier gazoduc reliant la Sibérie aux marchés européens. L'argument principal fut ici que les devises obtenues par le pouvoir soviétique lui permettraient d'acquérir des technologies susceptibles de renforcer son économie et surtout son appareil militaire. En 1981, des sanctions furent imposées avant d'être levées sous la pression d'industriels américains inquiets d'être tenus à l'écart des réserves considérables de Sibérie.

Bis repetita en 2019 à propos de Nord Stream 2. L'administration Trump adopta des sanctions à l'encontre de sociétés impliquées dans la construction du projet au motif qu'il minait la sécurité de l'Ukraine et de l'UE. De nouveau, l'administration américaine (sous l'autorité de J. Biden) finit par se résigner et à lever les sanctions... jusqu'au déclenchement de l'invasion russe. Cette dernière a finalement eu raison du partenariat énergétique russo-européen que la partie américaine dénonçait depuis les années 60. Parallèlement, les États-Unis et l'UE ont convenu en mars 2022 l'acquisition par les entreprises européennes d'un volume de gaz américain équivalent au tiers des approvisionnements actuels de la Russie.

Dans la recomposition en cours de l'espace énergétique européen, la péninsule ibérique se voit conférer un rôle, sinon nouveau, du moins réévalué de hub gazier de l'Europe. L'Espagne perçoit les dividendes de sa stratégie de connexion avec le Maghreb d'une part, le Golfe du Mexique d'autre part et tire profit des capacités de traitement du GNL qu'elle a installées (les plus importantes d'Europe). Malgré la distance, les livraisons depuis les États-Unis ont ainsi dépassé en 2021 les quantités fournies par l'Algérie. Cette stratégie a son pendant dans le secteur de l'électricité avec l'installation de capacités d'énergie renouvelable significatives.

L'articulation avec les pays du nord s'est longtemps heurtée aux réticences de la France à investir dans les interconnexions dans les Pyrénées. Une connexion électrique supplémentaire via le Golfe de Gascogne est néanmoins en construction et le projet de gazoduc MidCat pourrait être relancé. Une connexion gazière est envisagée avec l'Italie, celle-ci étant par ailleurs le débouché du deuxième gazoduc algérien relié à l'Europe et le point d'arrivée du gazoduc parachévé en 2020 au départ de l'Azerbaïdjan. Plus largement, l'ensemble de la façade méditerranéenne bénéficie du découplage énergétique entre l'UE et Russie. Les richesses gazières exploitées ou identifiées au large de l'Égypte, de Chypre et d'Israël pourraient être reliées au continent européen, au risque néanmoins que les investissements à consentir par l'UE n'entrent en contradiction avec la neutralité climatique qu'elle revendique pour 2050. Plus au sud, d'autres pays africains sont en mesure de tirer profit de la rupture entre la Russie et l'Europe, notamment le Nigéria et le Mozambique.

Au nord, la Norvège (qui fournit entre 20 et 25% du gaz consommé dans l'UE) a en théorie la capacité d'accroître ses livraisons par gazoduc. La mise en production de nouveaux champs a été autorisée mais les volumes sont appelés à se réduire à partir de 2030 si d'autres découvertes ne sont pas réalisées. Le projet de gazoduc en mer de Barents pourrait se justifier, là aussi au risque de placer les pays concernés en contradiction avec leurs objectifs climatiques. La crise gazière intervient en effet dans un contexte particulier, celui de la neutralité climatique souhaitée par l'UE pour 2050 grâce notamment à une marginalisation des énergies fossiles.

Transition énergétique européenne : la guerre peut-elle accélérer l'Histoire ?

Les orientations adoptées ces dernières années à l'échelle européenne pour réduire la consommation, encourager les énergies renouvelables, accélérer l'intégration des marchés sortent confortées de la crise actuelle. Des vulnérabilités sont néanmoins apparues.

Les sites de stockage se sont révélés des actifs stratégiques et les régulations en place ne prévoyaient pas le cas d'un opérateur (comme Gazprom) laissant leur niveau se réduire dans un contexte de tension géopolitique. La dénonciation des contrats à long-terme (la Commission européenne suggère leur suppression pour 2040) au profit d'un établissement des prix par le seul jeu des marchés a permis de substantielles économies pour les consommateurs européens mais s'est avérée coûteuse en temps de crise. Elle handicape en outre la recherche de fournisseurs alternatifs dans le monde, beaucoup ayant de leur côté des engagements contractuels. Sans compter que la quête précipitée de fournisseurs nouveaux par l'UE contribue à une concurrence par les prix à l'échelle mondiale et peut ainsi contraindre certains pays émergents à se replier sur le charbon. Par ailleurs, la diversité des mix énergétiques nationaux et les différents niveaux de vulnérabilité entre États-membres risquent à tout moment d'encourager le chacun pour soi.

La Russie a ainsi pu mettre à l'épreuve l'unité européenne en conditionnant la poursuite des livraisons de gaz au paiement de celles-ci sur un compte libellé en roubles. Plus généralement, certains États-membres ont fait état de leur situation particulière pour solliciter une révision des règles régissant le marché et notamment la formation des prix de l'électricité. En contribuant à la hausse des prix du gaz sur le marché européen (ils ont été multipliés par 6 entre février 2021 et février 2022), la Russie a en effet exposé les dirigeants européens à la vindicte de leurs opinions publiques. Les efforts déployés par les États-membres et par la Commission européenne ont à cet égard permis de réduire les risques d'un scénario catastrophe qui verrait industries et ménages soumis à un rationnement massif. Le scénario d'une hausse durable des prix au détriment de la compétitivité des économies et de la solvabilité des ménages est en revanche probable. Pour nécessaire qu'elle soit, la décarbonation contribuera à cette hausse.

Elle n'est pour l'heure qu'esquissée. Plus 70 % de l'énergie consommée dans l'UE est d'origine fossile mais la part des énergies renouvelables progresse (14,4% du mix énergétique en 2010, 22,1% en 2020), surtout grâce aux évolutions du mix électrique (21,3% de renouvelables en 2010, 37,5% en 2020) avec une part du nucléaire stable (24% du mix électrique). La crise actuelle conforte l'UE dans son choix stratégique de se départir des énergies fossiles et de renforcer les instruments de solidarité entre les États-membres. En ce sens, elle pourrait avoir l'effet qu'eurent les chocs pétroliers sur certaines politiques énergétiques, à savoir d'accélérer des transformations déjà esquissées. Le programme nucléaire français débuta avant le choc pétrolier mais ce dernier en justifia le déploiement rapide. Au Danemark, l'éolien connaissait des développements prometteurs mais il devint un pilier majeur de la politique énergétique lors des chocs pétroliers. En 2022, l'invasion russe de l'Ukraine est de nature à précipiter la sortie de l'UE des énergies fossiles mais elle rend en même temps plus aiguë la question du prix de l'énergie dans nos sociétés.

De ce point de vue, la crise pénalise à court terme davantage l'UE que Gazprom qui bénéficie de la hausse des prix et qui peut (dans une certaine mesure) trouver des marchés alternatifs. À long-terme, la Russie sera pénalisée par la perte de son principal marché pour le gaz (70% de ses exportations étaient destinés à l'UE à la veille de la guerre). Elle devra trouver des débouchés auprès de clients enclins à exiger des rabais, soucieux de pas contourner ostensiblement les sanctions occidentales et investir massivement dans de nouvelles infrastructures pour pouvoir les desservir. Ce dernier point est particulièrement sensible pour le gaz qui, malgré les opportunités ouvertes par le déploiement du GNL, nécessite encore des réseaux de gazoducs. Sa valeur ajoutée en termes de recettes abonde le budget fédéral russe (50 milliards USD en 2021) est-il est vrai inférieure à celle du pétrole (200 milliards en 2021). Ce dernier peut en outre être réorienté vers d'autres clients, à condition que ceux-ci ne se sentent pas contraints de reprendre à leur compte les sanctions imposées par plusieurs pays à la Russie.

L'intégration européenne sortira néanmoins probablement renforcée de la crise, ne serait-ce que parce que les principes d'action affirmés comme prioritaires depuis plusieurs années (abandon des énergies fossiles, diversification des approvisionnements, renforcement des interconnexions) voient leur pertinence confirmée. Si les chocs pétroliers ont vu les États européens réagir en ordre dispersé (pas nécessairement de manière contradictoire au demeurant), la crise gazière provoquée par la Russie aura confirmé l'opportunité et l'efficacité d'une approche européenne.

À terme, un système énergétique européen tournant le dos à la Russie et niant ainsi la géographie est-il envisageable ? La réponse dépend naturellement de l'issue du conflit en cours qui, après l'échec de la guerre éclair prend la forme d'une guerre d'usure. Dans l'hypothèse d'un apaisement, la Russie pourrait demeurer un fournisseur important pour une UE aspirant à la neutralité climatique, notamment pour l'hydrogène, l'uranium et pour les métaux nécessaires (entre autres) à la transition énergétique européenne (nickel, aluminium). Si à terme, le marché européen du gaz pourrait lui être de nouveau ouvert, l'interdépendance nouée dans les années 60 et devenue essentielle à la sécurité énergétique européenne comme au budget fédéral russe est, elle, durablement affaiblie.

Au cours des décennies écoulées, la Russie s'est employée à conserver son statut de grande-puissance adossée à une armée supposée moderne et à d'abondantes réserves d'hydrocarbures permettant de financer celle-ci. De son côté, l'UE a constitué un cadre normatif et politique en matière énergétique censé être plus apte que le chacun pour soi à

fournir une énergie bon marché, fiable et conforme aux engagements climatiques. L'irruption de l'armée russe en territoire ukrainien a ruiné la complémentarité entre ces deux projets et la crédibilité de chacun d'eux est désormais plus que jamais mise à l'épreuve.