

APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE DE L'EUROPE ET POLITIQUE ÉTRANGÈRE COMMUNE

Une problématique

Pierre Noël
noel@iepe.upmf-grenoble.fr

Mars 1998

En quoi la thématique de l'approvisionnement énergétique de l'Europe pourrait-elle constituer un levier pour la mise en place d'une politique étrangère et de sécurité commune (PESC), y compris dans sa dimension militaire ? La présente note vise, à un niveau très général encore, à fournir les premiers éléments de réponse à cette question.

I — PRINCIPES DE GÉOPOLITIQUE DE L'ÉNERGIE

- L'énergie est un des facteurs de production essentiels entrant dans le fonctionnement de toute économie nationale. Deux possibilités sont ouvertes :
 - soit la plupart des économies nationales trouvent sur leur territoire les ressources énergétiques que leur développement et leur fonctionnement requièrent ;
 - soit s'instaurent des relations énergétiques internationales. C'est bien sûr le cas dans la réalité, au moins depuis la première guerre mondiale et l'amorce du mouvement de substitution du pétrole au charbon.
- L'existence de relations énergétiques internationales étant acquise, de nouveau une alternative s'ouvre, portant sur les modalités du rapprochement géographique entre sources d'énergie primaire et centres de consommation :
 - soit il se fait par absorption, de fait ou de droit, de zones riches en ressources dans la zone de souveraineté des économies nationales non autonomes énergétiquement ; c'est la solution impériale, où les États raisonnent en termes d'espace vital énergétique ;
 - soit ce rapprochement se fait sur le mode de l'échange marchand, excluant l'extension de la zone de souveraineté et le recours à la coercition.

Historiquement, on observe indéniablement un glissement progressif mais profond et probablement irréversible, du premier vers le second mode de rapprochement de « l'offre » et de la « demande » énergétique : de l'empire vers le marché. Cependant, il est sans doute vrai que les échanges énergétiques internationaux ne sont jamais purs de toute dimension impériale, comme le rappellent les économistes critiques d'inspiration marxiste. Ceci ne doit pas cacher l'évolution historique longue évoquée ci-devant.

• **L'approvisionnement énergétique des économies nationales (et notamment des plus importantes d'entre elles) se fait aujourd'hui sur le mode d'échanges marchands.** Il importe de comprendre que ces échanges mettent de moins en moins en contact des appareils administratifs nationaux (des États), et sont d'abord le fait d'acteurs agissant dans une logique de profit privé (l'énergie n'échappe pas à ce qu'on appelle la « transnationalisation » des relations internationales). Ce n'est qu'au niveau de leurs conséquences macro-économiques que ces flux relient des économies nationales, et à ce titre intéressent les appareils d'États.

• En tant que garant de la sécurité et de l'indépendance nationales et, dans certains cas, agent d'une politique globale d'influence sur les affaires du monde, l'État trouve au moins trois motifs à s'intéresser aux relations énergétiques internationales :

- tout d'abord les relations marchandes entre acteurs de la scène énergétique s'inscrivent dans un cadre institutionnel et juridique dont la définition est un objet naturel de la politique extérieure (l'énergie ne se distingue pas ici des autres secteurs de l'économie mondiale) ;
- d'autre part, le marché est par définition une modalité non coercitive de transfert international de richesses : si cette règle de la non-coercition vient à être rompue (situation de crise), il revient à l'État d'engager la diplomatie et la force pour rétablir les conditions normales des échanges marchands ;
- enfin, le principe de prudence impose à l'État d'agir en amont pour minimiser les risques de perturbations des relations marchandes, et leurs conséquences sur l'économie nationale si elles survenaient néanmoins.

Ainsi, la généralisation des échanges marchands comme modalité des relations énergétiques internationales n'a pas fait disparaître toute forme de « projection de la puissance » sur la scène énergétique mondiale. De la concurrence pour la définition des structures juridiques et institutionnelles au conflit armé pour le rétablissement des conditions de flux normaux, la notion d'intérêt national (et donc d'antagonisme potentiel entre intérêts nationaux) n'a pas déserté le jeu énergétique.

II — APPROVISIONNEMENT PÉTROLIER EUROPÉEN ET PESCE

A — La mécanique de l'approvisionnement pétrolier : flexible et globalisée

• Le coût de transport du pétrole est très faible (environ 1F/t., quelque soit la distance). Par ailleurs, un large marché « spot » (à la cargaison) existe, qui permet aux raffineurs d'optimiser leur politique d'approvisionnement de manière très flexible, en fonction de la demande — le marché « spot », sur lequel cohabitent utilement utilisateurs et spéculateurs, détermine d'ailleurs le prix de tous les échanges de brut dans le monde. Ces deux caractéristiques font du marché pétrolier un marché flexible et globalisé : l'adéquation géographique et temporelle de l'offre à la demande est rapide et efficace.

- Sur le plan économique, les conséquences de cette flexibilité sont la tendance à l'unification du prix mondial du pétrole, ainsi qu'une très grande simultanéité des mouvements de prix. Un déséquilibre offre / demande localisé se traduit par un mouvement global de hausse du prix. La défaillance d'un producteur (à moins qu'elle ne concerne des volumes très importants) ne signifie pas d'abord une rupture d'approvisionnements pour ses clients habituels, mais plutôt une hausse du prix s'appliquant à tous les acheteurs dans le monde. Par exemple, la brusque disparition du Koweït et de l'Irak en 1990 ne s'est traduite par aucune pénurie physique, mais bien par un mini-choc pétrolier ressenti mondialement.

- Faute d'avoir compris cette mécanique du marché pétrolier mondial, on s'expose à de graves contresens sur la sécurité des approvisionnements et les moyens de l'assurer. Trois conclusions sont à retenir :

- **l'approvisionnement pétrolier doit se penser d'emblée à l'échelle mondiale** : ce qui est déterminant, c'est le niveau et la qualité de l'approvisionnement du marché mondial, dans lequel tous les acheteurs sont insérés ; une perturbation des approvisionnements japonais conduirait à un choc pétrolier (plus ou moins durable, c'est un autre problème) également ressenti par l'Europe et les États-Unis ;
- dans ce contexte, **la recherche de « relations privilégiées » avec certains fournisseurs, ou de « garanties politiques » à l'accès aux ressources, sensées garantir un approvisionnement plus sûr, est vaine et dénuée de fondement** : on n'échappe pas au marché ;
- sauf cas exceptionnel, **il n'existe pas de concurrence absolue entre deux économies nationales (ou régionales) pour l'accès à certaines ressources**, ayant vocation à se traduire par un conflit inter-étatique : l'offre comme la demande pétrolière s'adressent non pas à telle province ou pays, mais à la « grande bassine » (*great pool*) que constitue le marché mondial. S'il y a bien concurrence entre les différents acheteurs, elle est toujours relative, et médiatisée par le prix : un hiver très froid sur la côte est des États-Unis va se traduire par une hausse du prix du fuel pour l'industriel normand, en concurrence très indirecte mais bien réelle avec les consommateurs américains, non pas pour l'accès à tel ou tel bassin sédimentaire, mais au marché mondial du pétrole brut.

Notons que ceci est loin d'être intégré par tous ceux qui s'expriment sur la sécurité énergétique et pétrolière, notamment les experts des questions stratégiques et militaires connaissant mal le fonctionnement du système pétrolier international.

B — Principes d'action

- Si l'on tire les enseignements de ce qui précède, quels objectifs peut-on assigner à une politique extérieure et de sécurité européenne mise au service de la sécurité énergétique de l'Union ? Trois directions semblent s'imposer :

- **promouvoir le développement des ressources pétrolières mondiales**. Cet objectif relève de la politique extérieure, de la « diplomatie économique » plus que de la politique de défense. Si les « relations privilégiées » n'immunisent pas contre les chocs pétroliers, elles

peuvent en revanche favoriser cet objectif de développement des ressources (c'est l'objectif de la Charte européenne sur l'Énergie, destinée à favoriser le développement des ressources d'Europe de l'Est et d'ex-URSS). Ceci peut s'accompagner d'un soutien politique aux compagnies européennes, ce qui n'a aucune incidence sur les approvisionnements mais les aide dans la concurrence pour les rentes industrielles ;

- **mettre la diplomatie européenne au service de la stabilité des régions productrices de pétrole**, y compris dans des zones qui ne fournissent pas directement de pétrole à l'Union ;
- sur le plan militaire, **être capable de mettre nos forces au service du rétablissement de conditions normales d'approvisionnement** pétrolier. Ceci peut concerner l'Afrique du Nord voir sub-saharienne, le Moyen-Orient, les voies maritimes de Méditerranée et de l'Atlantique, plus tard peut-être le Caucase et les voies d'acheminement terrestre depuis la Russie.

• Cette capacité militaire de traitement des menaces qui pourraient peser sur notre approvisionnement énergétique requiert sans doute, de la part de l'UEO ou de l'OTAN, la construction d'une légitimité particulière. De ce point de vue, **ne vaudrait-il pas mieux que la sécurisation de l'approvisionnement énergétique de l'Europe soit affichée explicitement comme relevant de nos intérêts vitaux**, plutôt que de s'exposer aux contradictions auxquelles font face les États-Unis dans le Golfe ?

Notons que l'affichage d'une volonté européenne de garantir militairement la sécurité des voies d'approvisionnement serait de nature à absorber une partie de l'incertitude inhérente aux projets énergétiques, donc à encourager les investissements.

En outre, sur le plan strictement énergétique, les États-Unis ne pourraient que soutenir une telle initiative, conformément au principe de la « globalisation » des effets d'une crise énergétique locale.

III — APPROVISIONNEMENT GAZIER EUROPÉEN ET PESCE

A — La mécanique de l'approvisionnement gazier : rigide et régionalisée

• A la différence du marché pétrolier, le marché gazier international connaît un fonctionnement assez rigide, organisé techniquement et économiquement sur une base régionale. La chaîne gazière impose des investissements si élevés (usines de liquéfaction et flotte de méthaniers pour le GNL, gazoducs transcontinentaux pour le transport terrestre) que leur mise en œuvre ne se fait que dans le cadre de contrats de long terme (plusieurs décennies) entre un producteur (souvent un consortium) et un pool d'acheteurs, épaulés par un consortium bancaire. On encadre la prise de risque par des clauses d'obligation de fourniture et d'enlèvement, dites « take or pay ». Il n'existe pas de marché « spot » du gaz naturel, bien que les tendances récentes vont vers plus de flexibilité dans les relations offreurs-demandeurs.

- Ceci se traduit par l'existence de prix régionaux du gaz : essentiellement, un prix pour l'Amérique du Nord (très bas, du fait de l'abondance des ressources et de la faible proportion du GNL dans l'approvisionnement), un prix japonais (élevé en raison de la place prépondérante du GNL, en provenance d'Asie du sud-est, et de plus en plus du Moyen-Orient) et un prix européen (intermédiaire, l'approvisionnement faisant intervenir du GNL algérien, du gaz « terrestre » russe, hollandais et de Mer du Nord, ainsi que d'Algérie *via* les gazoducs transmed).

- Les relations entre fournisseur et acheteur sont beaucoup plus directes et significatives, du point de vue de la sécurité des approvisionnements, que pour le pétrole. Par ailleurs (même s'il ne faut pas surestimer cette possibilité), il peut exister des cas de concurrence absolue entre plusieurs candidats à l'importation pour le gaz d'une région donnée. Ainsi, à terme, pourrait se poser un problème d'accès au gaz de Sibérie entre la Chine et l'Europe ; du gaz du Moyen-Orient (Iran, Qatar) entre l'Europe et l'Asie du Sud et de l'Est ; du gaz nigérian entre l'Europe et l'Amérique du Nord, voire du Sud ; à la limite, du gaz algérien entre l'Amérique du Nord et l'Europe.

- Les caractéristiques de la chaîne gazière font que l'État est présent très directement aux deux extrémités de cette chaîne. Ainsi, la plupart des pays européens importateurs avaient conféré à une société nationale (voire à une administration) le monopole des importations. Cette situation évolue très rapidement sous l'effet des politiques de libéralisation promues par les instances européennes dans le cadre des Traités. Toutefois, l'introduction de la concurrence rencontre des résistances que résume bien le cas français.

Côté producteurs, le monopole national d'exportation est la norme, notamment (pour ce qui concerne l'Europe) en Algérie et en Russie, où Sonatrach et Gazprom sont des piliers de la vie économique et politique nationale. Les producteurs de Mer du Nord sont privés (ou adoptent des comportements de compagnies privées, comme le groupe public norvégien Statoil), même si les gouvernements sont présents dans la négociation des grands projets.

B — Principes d'action

- Trois types d'action internationale paraissent à même d'œuvrer en faveur de la sécurité des approvisionnements gaziers européens :

- tout d'abord, **systematiser le soutien diplomatique aux projets gaziers à destination de l'Europe**, principalement dans les zones susceptibles d'approvisionner (parallèlement ou alternativement) d'autres zones économiques : Asie centrale, Russie, Moyen-Orient. Le Traité sur la Charte européenne de l'Énergie va dans ce sens. Notons que ce qui compte, c'est la destination du gaz et non la « nationalité » de la firme : les projets émanant de compagnies (ou consortiums) étrangères méritent le même soutien de la part de l'Union ;
- ensuite, **mettre en place des structures européennes d'assurance-crédit destinées à prendre en charge une partie du « risque politique » pesant sur les projets gaziers destinés à approvisionner l'Union.** ;

- enfin, **rechercher un « partenariat de sécurité » avec les pays concernés par l'exploitation, le transport et éventuellement le stockage, du gaz à destination de l'Europe.** Là encore, il est tout à fait possible de faire de la sécurité des approvisionnements énergétiques un motif explicite de cette coopération, vu les intérêts partagés entre l'Union et ces pays.

Le contexte d'élargissement de l'OTAN, puis de l'Union, aux PECO, ainsi que le premier pas vers un partenariat énergétique que constitue le Traité sur la Charte européenne de l'Énergie, désignent sans doute l'Est du continent comme le terrain privilégié de déploiement de cette « diplomatie énergétique ».

IV — POLITIQUE AMÉRICAINE ET APPROVISIONNEMENT ÉNERGÉTIQUE DE L'EUROPE

On présente souvent la politique menée par les États-Unis comme potentiellement ou effectivement contradictoire avec les intérêts de l'Union Européenne en matière énergétique. Les analyses qui précèdent invitent à un jugement plus nuancé : s'il paraît normal que l'Europe aspire à un rôle diplomatique plus important (y compris dans les affaires énergétiques), l'antagonisme avec les intérêts américains en matière d'énergie est très limité.

A — Une divergence d'intérêts très limitée sur les approvisionnements

- Sur le plan pétrolier, l'action américaine — qui consiste essentiellement à promouvoir l'ouverture de l'accès aux ressources aux compagnies multinationales, et à soutenir les compagnies américaines une fois cette ouverture obtenue — ne contrarie pas la sécurité des approvisionnements énergétiques de l'Europe. Elle contribuerait même à la favoriser, en raison de l'unicité technique et économique du marché pétrolier (cf. premier § de cette note). S'il ne s'agissait que de l'objectif de sécurité des approvisionnements pétroliers, l'hégémonie américaine est d'un rapport coût-bénéfice très avantageux pour l'Europe.

- Sur le plan gazier, il n'y a pas d'antagonisme général entre intérêts américains et européens, et il y a fort peu de chances que cette situation évolue à l'avenir. Cependant, le caractère régionalisé et techniquement rigide du marché gazier (cf. § 3) appelle deux remarques :

- à la différence du pétrole, les Américains n'ont pas d'incitation directe à promouvoir le développement de ressources gazières à destination de l'Europe ;
- d'autre part, la politique extérieure américaine peut, en dehors de toute dimension énergétique, contrarier des projets gaziers potentiellement importants pour l'Europe : ainsi en ira-t-il peut-être de la prohibition des investissements internationaux en Iran, si elle devait se pérenniser.

Sur ces deux aspects, c'est peut-être la dimension industrielle du jeu énergétique qui rapprochera l'action américaine des intérêts européens : la volonté de promouvoir la présence des firmes américaines sur tous les marchés de l'exploration-production, pourrait conduire les

États-Unis à favoriser les projets gaziers à destination de l'Europe. Ainsi l'éviction des compagnies américaines des projets iraniens est un des principaux motifs d'embarras de l'administration américaine à l'égard de la loi « d'Amato-Kennedy ».

- Cette quasi absence d'antagonisme entre la politique américaine et la sécurité des approvisionnements européens ne doit pas cacher que d'autres objectifs ou ambitions de l'Union peuvent se trouver contraints par l'action américaine. Ainsi, Américains et Européens s'opposent sur la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre : l'Europe milite pour des objectifs ambitieux de réduction que les Américains, dont l'économie est très dépendante des énergies fossiles, jugent déraisonnables.

De manière plus générale, il faut bien comprendre que si l'ambition américaine de pousser au maximum le développement des ressources mondiales d'hydrocarbures — politique suivie depuis le début des années 1980, et qui fut leur véritable réponse à la crise énergétique des années 1970 — fait également le jeu des autres gros consommateurs, elle constitue aussi un formidable frein au développement d'alternatives plus respectueuses de l'environnement.

B — Une rivalité diplomatique naturelle

De la même manière qu'on n'ordonne pas une politique étrangère au seul objectif de la sécurité nationale (loin de là), la sécurité des approvisionnements ne doit pas être le seul objectif d'une politique extérieure dans le domaine de l'énergie. Si l'on considère que la PESC doit être aussi l'instrument (en même temps que le reflet) de la puissance européenne au sens large, alors les motifs de rivalité avec les Américains dans le domaine de l'énergie sont bien réels.

- Les enjeux industriels sont très importants, le secteur énergétique restant un des plus capitalistiques, mais aussi — pour les activités d'amont — un des plus rentables. Or dans la conquête des marchés, les interventions politiques et les liens diplomatiques pèsent parfois lourd.

- De manière générale, se pose pour l'Europe la question de son poids dans la « diplomatie économique » mondiale, qui tend à devenir le centre de la scène diplomatique. Il s'agit de la définition et de l'application, au sein des organisations internationales, des cadres juridiques et institutionnels du fonctionnement du marché. Il s'agit aussi de peser sur les arbitrages qui sont faits entre modalités marchandes et modalités administratives de régulation de l'économie mondiale. L'hégémonie américaine est alors, en matière énergétique comme ailleurs, le principal défi posé à l'Union Européenne.

V — CONCLUSION

Une double conclusion ressort de ces premières analyses :

- tout d'abord, il faut sans doute répondre par l'affirmative à la question posée au début de cette note : les enjeux énergétiques peuvent et doivent constituer un motif important de mise en place d'une politique extérieure et de sécurité commune ;
- plus précisément, la garantie de la sécurité des approvisionnements peut-elle constituer un élément de justification du volet militaire de cette PESC ? Là encore on peut répondre par l'affirmative, à condition de ne pas se méprendre sur le rôle à assigner à la force dans les affaires énergétiques : elle reste (malheureusement) nécessaire comme garantie du déroulement normal des échanges marchands, mais ne peut en aucun cas s'y substituer. Aucun grand pôle économique (pas même les États-Unis) n'assure son approvisionnement énergétique sur le mode impérial ni n'a intérêt à le faire ; la puissance consiste plutôt à faire fonctionner le marché au mieux de ses intérêts.