



## Entre Russie et Union européenne, un “ entre-deux ” énergétique

Gilles Lepesant

### ► To cite this version:

Gilles Lepesant. Entre Russie et Union européenne, un “ entre-deux ” énergétique. Anne de Tinguy (dir.). Regards sur l'Eurasie - L'année politique 2015, Les Etudes du CERI n°219-220, , pp.17-21, 2016. <hal-04298480>

**HAL Id: hal-04298480**

**<https://sciencespo.hal.science/hal-04298480v1>**

Submitted on 15 Feb 2024

**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 CC BY-NC-ND 4.0 - Attribution - Non-commercial use - No  
Derivative Works - International License

## Entre Russie et Union européenne, un « entre-deux » énergétique par Gilles Lepasant

Depuis l'intégration dans l'Union européenne et dans l'Otan de plusieurs anciens satellites de l'Union soviétique, les pays relevant du Partenariat oriental constituent un « entre-deux ». Les influences rivales qui s'y exercent sont d'autant plus vives que les Etats concernés jouent pour la plupart un rôle clé dans la sécurité énergétique de l'UE, qu'il s'agisse de pays producteurs (Azerbaïdjan) ou de pays de transit (Biélorussie, Ukraine, Moldavie, Géorgie, Arménie).

Leur intégration à la Politique européenne de voisinage procédait notamment de ce constat, mais l'idée sous-jacente à celle-ci – l'exportation des règles du marché intérieur<sup>1</sup> – se heurte à présent aux résistances des Etats concernés, à la prudence de l'UE et aux conflits latents ou déclarés dont tous ces pays – à l'exception de la Biélorussie – sont parties prenantes. L'idée selon laquelle la PEV permet d'exporter les normes de l'Union européenne sans qu'il soit pour autant nécessaire d'engager un processus d'adhésion ne s'est pour l'heure pas vérifiée. Qu'en est-il dans le secteur de l'énergie ? Le rôle joué par la Communauté européenne du charbon et de l'acier ou par Euratom, aux origines de la construction européenne, suggère que le fait de forger des solidarités concrètes dans ce secteur, qui compte de multiples ramifications dans les domaines de l'économie et de la géopolitique, aide à dissoudre les suspicions et à susciter des dynamiques d'intégration appelées à s'institutionnaliser. Les divisions internes de l'UE ainsi que les divergences qui l'opposent à la Russie au sujet des principes de fonctionnement de l'espace énergétique paneuropéen restent toutefois à surmonter.

### Le « voisinage » se diversifie et s'organise autour de nouvelles voies d'approvisionnement

Dans la géographie énergétique de l'Est européen, la Russie demeure, vingt-cinq ans après la dislocation de l'URSS, un pôle fournisseur essentiel pour le continent. Une recomposition s'opère néanmoins, sous l'effet de routes supplémentaires et de l'exploitation de nouveaux gisements dans le bassin caspien.

Du temps de l'Union soviétique, l'isthme mer Baltique-mer Noire était l'unique voie de passage entre les gisements sibériens et l'Europe occidentale, les principaux réseaux en Asie centrale et dans le Caucase étaient orientés Sud-Nord et aucune infrastructure significative ne reliait les Républiques soviétiques à la Chine. En 2015, l'isthme conserve un rôle important grâce aux oléoducs qui traversent la Biélorussie et aux gazoducs qui transitent par l'Ukraine. Néanmoins, les mers (mer Baltique, mer Noire, mer Caspienne) sont devenues des voies

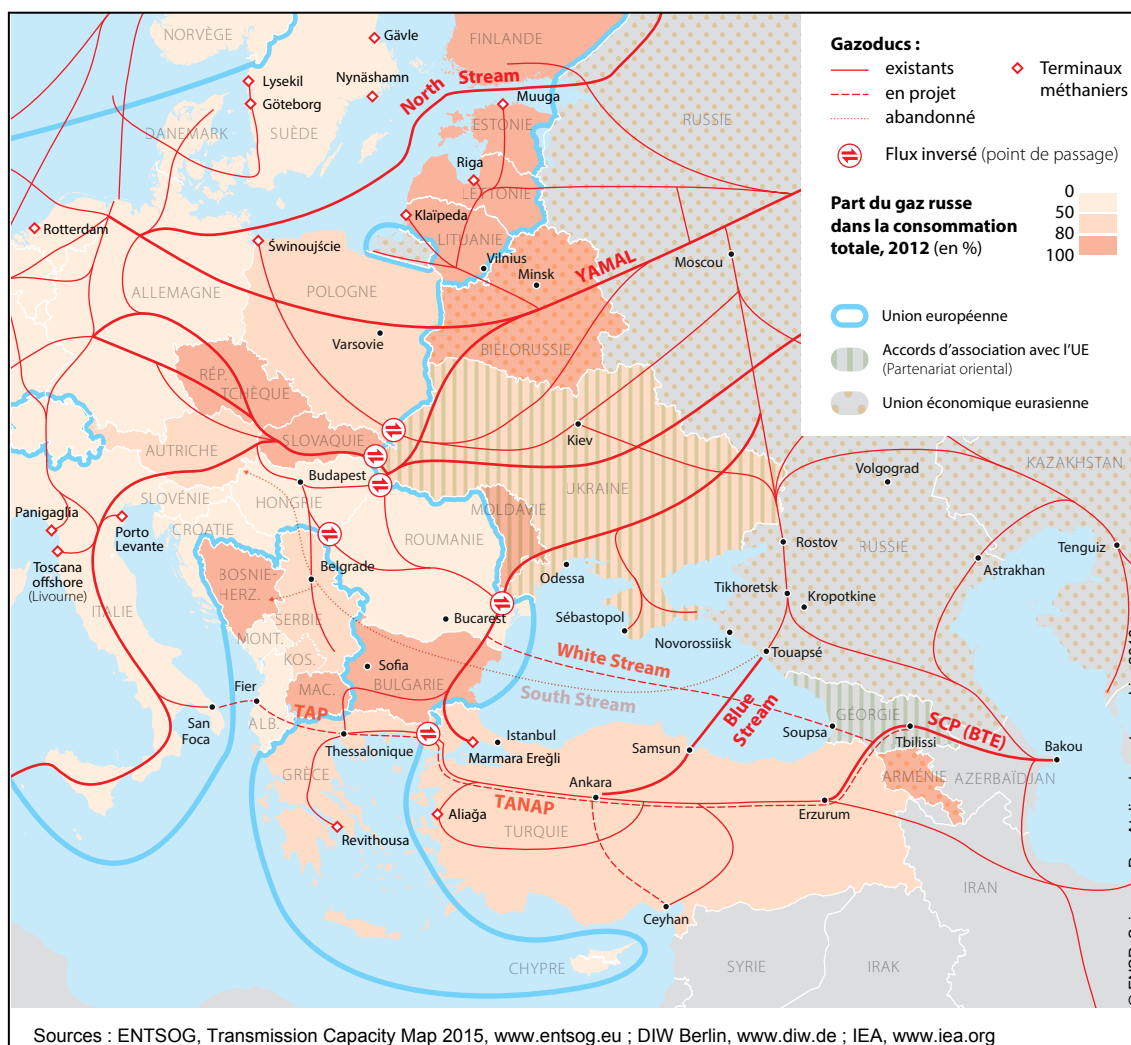
---

<sup>1</sup> L'article 26 du TFUE (Traité de fonctionnement du marché intérieur) précise que « le marché intérieur comporte un espace sans frontières intérieures dans lequel la libre circulation des marchandises, des personnes, des services et des capitaux est assurée selon les dispositions des traités ». En 2003, le document proposant un cadre pour la Politique européenne de voisinage indiquait qu'« il doit être proposé à tous les pays du voisinage une part du marché intérieur, davantage d'intégration et de libéralisation pour promouvoir la libre circulation des personnes, des biens, des services et des capitaux (les quatre libertés) », in « Wider Europe. Neighbourhood : a new framework for relations with our Eastern and Southern neighbours », Communication de la Commission européenne au Conseil et au Parlement européens, Bruxelles, 11 mars 2003.

d'approvisionnement au détriment des pays autrefois membres ou proches de l'Union soviétique. Le gazoduc nord-européen transporte ainsi sur 1 200 kilomètres depuis 2011 du gaz russe depuis Vyborg, à la frontière finno-russe, jusqu'à Greifswald, en Allemagne, et ses capacités, bien que sous-exploitées, devraient être augmentées en vertu d'un accord signé en juin 2015. En mer Noire, Blue Stream convoie depuis 2003 du gaz russe jusqu'au réseau turc.

Parallèlement, les voisins de la Russie se sont émancipés. Sur le flanc sud, l'oléoduc Bakou-Soupsa évacue depuis 1999 du pétrole azerbaïdjanais et le BTC (Bakou-Tbilissi-Ceyhan) relie depuis 2005 via la Géorgie les gisements d'Azerbaïdjan au port de Ceyhan, situé au sud de la Turquie, où des pétroliers prennent le relais. Parallèlement au BTC, le gazoduc South Caucasus Pipeline (SCP) achemine depuis 2006 des ressources d'Azerbaïdjan, jusqu'au point de jonction d'Erzurum, en Turquie. D'autres axes qui ne transitent pas par la Russie ont été ouverts vers l'est. Au Kazakhstan, l'oléoduc Atasu-Alashankou (prolongé jusqu'à Atyrau en 2009) approvisionne la Chine depuis 2006 et la CNPC (China National Petroleum Corporation) a acquis d'importants actifs kazakhs. En 2009, le premier gazoduc entre le Turkménistan et la Chine a été construit sur environ deux mille kilomètres.

### Interdépendances gazières en Europe - 2015



## Une stratégie européenne d'intégration face à une stratégie russe de segmentation

### • Des enjeux et des défis différents malgré un héritage soviétique partagé

Dans cette géographie de l'énergie en cours de recomposition, les défis et les enjeux diffèrent logiquement selon les Etats. La stratégie russe participe de la fragmentation du voisinage commun avec l'Union européenne tant les prix varient selon les pays et selon les allégeances politiques.

En Biélorussie, la stabilité de l'économie et celle du régime doivent beaucoup aux conditions privilégiées accordées par Moscou en matière de fourniture d'hydrocarbures. En échange, Gazprom est entre autres parvenu à contrôler la société nationale de gaz (Beltransgaz) en 2007. De même, la Russie fournit à l'Arménie (qui, à l'inverse de l'Ukraine, a renoncé en septembre 2013 à signer un traité d'association avec l'UE) du gaz bon marché (165 dollars pour 1000 m<sup>3</sup> en 2015) et l'assiste dans la gestion de son parc nucléaire. Elle a acquis le contrôle des systèmes gazier et électrique du pays, ce qui lui permet de garder la maîtrise des projets susceptibles de rapprocher l'Arménie et l'Iran. L'Ukraine s'est en revanche opposée systématiquement à une prise de contrôle de ses infrastructures et voit sa fonction de pays de transit s'effriter. En 2015, moins de la moitié du gaz russe destiné à l'UE transitait sur son territoire contre 73 % en 2008. La Moldavie, dont une partie du réseau gazier appartient à Gazprom, a subi des pressions de la part de la Russie sans pour autant renoncer à son adhésion à la Communauté de l'énergie (voir *infra*). La Géorgie ne dépend plus du gaz russe qu'à hauteur de 10 %, l'essentiel de ses besoins étant couverts par l'Azerbaïdjan.

Plus généralement, la question énergétique de ce voisinage commun à la Russie et à l'Union européenne doit également être appréhendée à l'échelle des politiques conduites par les Etats concernés. L'intensité énergétique y demeure anormalement élevée au regard de l'évolution économique à l'œuvre depuis 1990. L'opacité prévaut dans les modes de gouvernance, et les logiques rentières ont contribué à édifier des fortunes et à entraver les réformes du secteur. L'Ukraine illustre ces travers alors que la valorisation de ses atouts et un cadre réglementaire réformé lui permettraient d'envisager l'autosuffisance<sup>2</sup>.

### • Avancées et limites d'une intégration par les réseaux et par les normes

Avec les élargissements de 2004 et de 2007, la dimension sécuritaire de la politique énergétique s'est développée, en complément du processus de libéralisation qui prévalait jusque-là et qui a profondément transformé le fonctionnement des marchés dans l'Union. Ces deux volets se retrouvent dans la politique de diffusion des règles et des principes du marché intérieur que l'Union européenne a initiée et qui s'est notamment illustrée par la constitution de la Communauté de l'énergie en 2006. Initialement conçue comme un outil technique pour préparer l'intégration des Balkans (l'Albanie, la Bosnie-Herzégovine, le Kosovo, la Macédoine, la Moldavie, le Monténégro et la Serbie en sont membres), la Communauté de l'énergie est peu à peu devenue selon l'un de ses responsables « le principal

---

<sup>2</sup> Voir A. Aslund, *Ukraine : What Went Wrong and How to Fix It*, Peterson Institute for International Economics, Washington, 2015.

instrument stratégique de la politique énergétique extérieure de l'Union »<sup>3</sup>. La Moldavie et l'Ukraine y ont adhéré en 2009, des négociations ont été engagées avec la Géorgie en 2014.

Les membres s'engagent à mettre en œuvre les éléments fondamentaux de l'acquis européen (dissociation des actifs relevant d'une part de la production d'électricité ou de gaz, d'autre part de la gestion des réseaux – *Unbundling* –, accès des tiers aux réseaux, ouverture des marchés) ainsi que certains textes relevant de la politique de concurrence. Si l'un des objectifs de la Communauté de l'énergie est de préparer de futurs élargissements, plusieurs de ses membres n'ont pas de perspectives d'adhésion à court-terme. L'instrument de la conditionnalité ne peut donc en théorie pas jouer. En outre, à l'inverse de l'Espace économique européen (l'autre instrument de coopération multilatérale dans l'action extérieure de l'Union), la Communauté de l'énergie ne dispose pas d'une institution supranationale garante de sa mise en œuvre. La gestion des différends revient *in fine* au conseil des ministres, c'est-à-dire au politique et non à une instance juridique. Pourtant, certaines composantes de l'acquis sont peu à peu exportées grâce aux bénéfices que les pays partenaires escomptent d'une attractivité accrue à l'égard des investissements étrangers, d'une assistance financière supplémentaire de la part de l'UE et d'une moindre dépendance à l'égard de la Russie<sup>4</sup>. L'Ukraine a en outre été motivée par la perspective de pouvoir exporter de l'électricité vers l'Union européenne. Son intégration à l'espace énergétique de cette dernière demeure hypothétique, mais elle a adopté en 2015 une législation énergétique s'inspirant directement de l'acquis communautaire. Cette reprise progressive des normes, associée à une éventuelle montée en puissance des flux provenant d'Europe centrale ne peuvent à terme que contribuer à réduire la dépendance du pays à l'égard de la Russie.

Plus largement, la législation européenne relevant des politiques de l'énergie et de la concurrence (forgée initialement pour les seuls Etats membres) devient la base principale des relations entre l'Union européenne et ses voisins orientaux, Russie comprise. C'est au nom de ces règles que la Commission européenne s'est opposée au projet South Stream que la Bulgarie soutenait et qui aurait constitué une alternative supplémentaire (avec le gazoduc nord-européen) aux réseaux transitant par l'Ukraine. De même, la stratégie d'inversion des flux esquissée entre l'Europe centrale et ses voisins orientaux est contestée par Moscou mais défendue par la Commission européenne dans sa vision d'un espace européen où circuleraient les flux au gré des opportunités du marché. Les règles européennes, notamment celles du troisième paquet énergie (qui prévoient entre autres un accès obligatoire des réseaux aux tiers) sont ainsi devenues l'un des principaux sujets de contentieux entre la Russie et l'UE dans leur voisinage commun. Les griefs adressés par la Commission européenne dans la procédure initiée en avril 2015 à l'encontre de Gazprom traduisent au fond deux visions distinctes du fonctionnement du marché de l'énergie sur le continent<sup>5</sup>.

---

<sup>3</sup> D. Buschle, « Exporting the internal market. Panacea or nemesis for the European neighbourhood policy ? Lessons from the Energy Community », EU Diplomacy Paper, Collège d'Europe, février 2014.

<sup>4</sup> K. Schulze, « Exporting the energy acquis : The external agenda shaping power of the EU », in J. Tosun, S. Biesenbender et K. Schulze (dir.), *Energy Policy Making in the EU : Building the Agenda*, Londres, Springer, 2015.

<sup>5</sup> Communiqué de presse : « Abus de position dominante : la Commission adresse une communication des

Au-delà de la tentative d'étendre au voisinage oriental les principes du marché intérieur, l'Union européenne s'emploie également à ouvrir un nouvel axe d'approvisionnement la reliant au bassin de la Caspienne. En 2012, le consortium azerbaïdjanais Shah Deniz a néanmoins condamné le projet Nabucco en lui préférant le TAP (Trans-Adriatic Pipeline), un axe plus court (il aboutit aux côtes italiennes), moins coûteux et de nature à susciter moins d'hostilité de la part de la Russie que Nabucco. Si l'UE compte à ce jour trois pôles fournisseurs (Russie, Norvège, Algérie), cette nouvelle route sud-européenne peut en théorie faciliter l'émergence d'un quatrième pôle autour de la Caspienne (Turkménistan, Iran, Irak)<sup>6</sup> et permettre incidemment à la Turquie de s'affirmer plus que jamais comme un *hub* énergétique majeur.

## Conclusion

Identités plurielles, allégeances multiples, zones de transit : les pays situés entre la Russie et l'Union européenne présentent les traits caractéristiques d'une marge. Contrairement à ce que pourrait laisser supposer le cadre politique du Partenariat oriental, cette zone-frontière est néanmoins de plus en plus diverse malgré son héritage soviétique partagé. Depuis 1990, l'Est européen est devenu multipolaire, plusieurs anciennes Républiques soviétiques s'émancipant de la Russie (au profit de l'UE et de la Chine) tandis que Moscou réduit sa dépendance à l'égard des pays de transit grâce à de nouvelles routes d'approvisionnement.

Le fait que l'UE et les pays du voisinage se retrouvent dans le projet de réduire leur dépendance à l'égard de la Russie (certains pour leurs importations, d'autres pour leurs exportations) ne signifie pas qu'une vision commune de l'architecture de l'espace est-européen les rassemble. Il manque pour cela une vision géopolitique du voisinage de la part de l'Union<sup>7</sup>, qui la verrait s'impliquer plus directement dans les conflits ouverts ou latents qui minent la stabilité de la plupart des pays du voisinage. Il manque aussi une stratégie russe qui valoriserait les interdépendances avec les voisins européens sans viser à fragmenter un espace énergétique paneuropéen que l'UE s'efforce d'unifier. Si la Communauté de l'énergie fait écho à la Ceca des années 1950, le secteur de l'énergie demeure dans le voisinage oriental l'enjeu de rapports de force. Il ne joue pas – ou pas encore – le rôle qui était le sien aux origines de la construction européenne, celui de dissoudre les antagonismes et les suspicions, par l'institutionnalisation d'intérêts concrets communs.

---

griefs à Gazprom pour abus de position dominante présumé sur les marchés de l'approvisionnement en gaz en Europe centrale et orientale », Commission européenne, Bruxelles, 22 avril 2015.

<sup>6</sup> Commission européenne, « European energy security strategy, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council », Bruxelles, 28 mai 2014 (<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0330>).

<sup>7</sup> Voir M. Foucher, G. Lepesant, « Pour une nouvelle politique des voisinages », *Questions d'Europe*, Fondation Robert Schuman, n° 357, 18 mai 2015 (<http://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0357-pour-une-nouvelle-politique-des-voisinages>).