

III-2.5:Le Centre d'Analyse stratégique auprès du Premier Ministre publié en Mars 2010 publie le rapport de Christian Stoffaës sur La sécurité gazière en Europe, de la dépendance à l'interdépendance ». Il prône une régulation européenne ayant pour but la sécurité énergétique, notamment par des partenariats entre l'Europe et ses fournisseurs (Russie et Afrique du Nord).

Lundi 24 mai 2010, par Marie-Anne Frison-Roche, Managing Editor and Director of the RLR

## INFORMATION A RETENIR :

Le Centre d'Analyse stratégique auprès du Premier Ministre en Mars 2010 a publié le rapport du groupe de travail présidé de Christian Stoffaës sur « La sécurité gazière en Europe, de la dépendance à l'interdépendance ». Ce rapport souligne que l'Europe risque sur le long terme de manquer de gaz et d'être en grande dépendance de ses fournisseurs. Elle doit donc établir des politiques pour réduire sa consommation, consommer autrement et établir des partenariats énergétiques avec la Russie, l'Afrique du Nord, puis enfin le Moyen-Orient. L'Europe doit admettre que la concurrence n'est qu'un moyen et mettre en place une régulation énergétique pour créer des conditions de sécurité évitant les crises énergétiques. La gestion du risque énergétique prend la forme de gestion de stock de sécurité, la régulation des infrastructures des réseaux de transport et une nouvelle solidarité «énergétique à travers les interconnexions des frontières des Etats membres. Ainsi l'Europe passera de la dépendance à l'interdépendance laquelle lui offrira sa sécurité gazière malgré ses difficultés d'approvisionnements.

## RAPPEL DU CONTEXT ET RESUME DU DOCUMENT :

Ce rapport prend tout d'abord acte de la dépendance gazière qui caractérise l'Europe et qui s'est matérialisée par la coupure d'approvisionnement lors de la crise entre la Russie et l'Ukraine en 2009. La consommation dépend donc des importations de gaz et il convient d'anticiper les risques d'approvisionnement que cela implique et les stratégies d'anticipation que les Etats, les organes européens, les entreprises, les transporteurs et les distributeurs et les fournisseurs doivent mettre en place pour y parer.

La première ligne de défense consiste à diversifier les sources d'approvisionnement, à construire de nouvelles infrastructures d'acheminement, à mettre en place des interconnexions de solidarité transeuropéenne, à mettre en place des stocks de sécurité, à promouvoir le gaz naturel liquéfié, à établir des partenariats stratégiques avec les pays fournisseurs et à veiller à la réciprocité des règles de concurrence et de libre accès.

D'un point de vue plus institutionnel, l'Europe n'a pas encore les moyens d'une politique unifiée assurant sur le long terme une sécurité gazière de l'Union. Cette unicité qu'il faut pourtant rechercher dans un futur proche pourrait être une « centrale d'achat de gaz » et un régime des importations, pour influencer sur la négociation des contrats et coordonner les achats et les investissements d'infrastructure selon les intérêts stratégiques d'une Europe globalement considérée.

En toute hypothèse, il faut que les règles de la concurrence demeurent respectées, que les contraintes environnementales soient intégrées et que le souci du long terme soit sans cesse présent pour penser à la sécurité gazière.

Le rapport est construit en quatre parties : la première sur les perspectives du gaz en Europe, la deuxième sur les orientations, la troisième sur les recommandations, la quatrième sur des instruments pour l'action.

Quant aux perspectives du gaz en Europe, sa consommation s'est fortement accrue alors que les infrastructures sont très lourdes, ce à quoi s'ajoute la forte concentration géographique des pays fournisseurs, ce qui rend l'Europe dépendante. Pourtant, le risque de rupture d'approvisionnement existe peu à court terme, du fait de la diversité des sources d'approvisionnement et de la fiabilité des fournisseurs, tandis que le risque long terme est plus net du fait du déclin des gisements actuels et de l'accroissement de la consommation, ce qui conduit à envisager des investissements considérables.

Sur la deuxième partie consacrée aux orientations, le rapport souligne que l'Europe poursuit logiquement le double objectif de réduire la consommation et de développer de nouveaux projets pour diversifier ses approvisionnements. Ainsi, alors qu'en 2025, la dépendance gazière pourrait être en tendance de 80 % l'Europe doit renforcer sa sécurité énergétique la construction d'une plus grande autonomie. Pour cela, il faut « des politiques européennes de régulation » pour allouer le gaz naturel et éviter les incidents d'approvisionnement.

En allant plus loin et en complétant le *Paquet Energie-Climat*, il faut augmenter les capacités de stockage et de transport pour faire face à cette dépendance, qui fragilise la sécurité énergétique. En outre, la Commission Européenne prépare un ensemble d'instruments de régulation pour faire face à des perspectives de crise gazière, identifier les investissements nécessaires, améliorer la transparence sur les flux, les stocks, la transparence et les capacités de transport. Ainsi, la Directive de 2004 *sur la sécurité d'approvisionnement en gaz* a fait l'objet d'une proposition par la Commission d'un règlement pour la réviser le 16 juillet 2009 dans le sens d'un tel renforcement.

Dans une toute autre orientation, le rapport insiste sur la nécessité d'élargir des « partenariats énergétiques » entre l'Europe et ses voisins producteurs, tout d'abord la Russie et l'Afrique du Nord, puis le Moyen-Orient. Ainsi, en ce qui concerne la Russie, le besoin est commun d'une efficacité énergétique et d'un renforcement pour l'Europe d'une sécurité énergétique et du côté de la Russie, d'un développement économique en la matière. Dans cette perspective, Gazprom doit être considéré comme un partenaire fiable et de long terme comme son alliance avec BASF en montre l'exemple. Une telle alliance ferait heureusement concurrence aux alliances que les Etats-Unis font avec des pays asiatiques. Certes, une meilleure harmonie entre l'Europe et la Russie sur l'économie de marché et la gestion des infrastructures faciliteront par la suite les choses.

Le rapport insiste encore sur le fait que l'Europe est fondamentalement dépendante parce qu'elle pèse sur les esprits et engendre divisions et soupçons. Ainsi, les Etats membres se sentent excessivement vulnérables ce qui constitue un point de fragilité et infléchit les diplomaties. Les tracés des nouveaux gazoducs internationaux d'approvisionnement, tel que Nabucco, en souffrent directement. Mais comme le Marché Commun, l'énergie doit devenir un enjeu de coopération et non pas de conflit.

La troisième partie du rapport est constituée de recommandations. La première recommandation concerne « la prochaine frontière de la construction européenne ». L'enjeu est d'équilibrer le rapport de force entre l'Europe et ses fournisseurs de gaz, en premier lieu la Russie et Gazprom. Dans cette perspective, la concurrence n'est pas considérée comme une fin en soi et la politique industrielle reprend sa place. La seconde recommandation conseille de passer « de la dérégulation en Europe à la régulation européenne ». La crise a montré le caractère inadmissible de l'état de dépendance de l'Europe, il faut donc établir une interdépendance mutuelle. Pour cela, l'Europe doit parler d'une seule voix et disposer d'une diplomatie énergétique crédible et efficace.

L'Europe doit organiser une ligne stratégique pour :

- 1) Infléchir la tendance à l'inflation constante de gaz, notamment par l'économie du gaz et la réhabilitation du nucléaire ;
- 2) réviser périodiquement les besoins européens en gaz et construire les infrastructures de solidarité européenne c'est-à-dire les interactions transfrontalières et les terminaux de gaz naturel liquéfié ;
- 3) conclure des partenariats énergétiques avec la Russie et l'Afrique du Nord, puis avec le Moyen-Orient ;
- 4) développer les partenariats avec les opérateurs de l'amont et de l'aval ;
- 5) réfléchir sur des stocks européens et nationaux de sécurité ;
- 6) établir des normes minimales pour sécuriser les approvisionnements pour les autorisations de fournitures.

Le rapport ne se fait pourtant pas d'illusion sur un tel plan stratégique en raison des tensions politiques entre les Etats concernés, notamment parce que le Sommet de Mai 2009 entre la Russie et l'Europe s'est achevé sur le rejet par la Russie d'une quelconque charte de l'énergie, en raison des difficultés ukrainiennes.

La quatrième partie du rapport conçoit des « instruments pour l'action ». Le rapport souligne que les entreprises pétrolières et gazières privées prennent en charge leurs intérêts et stratégies propres et que l'Europe doit leur imposer ses propres objectifs. C'est pourquoi l'on pourrait concevoir la constitution d'un monopsonne d'acheteurs, sorte de centrale européenne d'achat de gaz, qui prendrait en charge le long terme et les investissements que l'on pourrait alors exiger en contrepartie dans le réseau de transport. En effet, la concurrence n'est qu'un instrument de la construction européenne et le souci de la dépendance énergétique ainsi que le montant des investissements requis dans des monopoles économiquement naturels peuvent justifier des solutions non concurrentielles. Le rapport évoque des possibilités de mise en place par les Etats membres de moyens d'urgence pour gérer des situations de consommation de pointe pour éviter des ruptures d'approvisionnement. Il fait également état de propositions de type dirigiste où un régulateur européen pourrait organiser la construction des infrastructures et inciter les entreprises dans leur mode de stratégie de sécurité gazière.

Le rapport ne reprend là, elle est en fait expressément état, que des débats qui ont lieu au sein même de la Commission Européenne.

Le rapport revient sur le fait qu'il faut dépasser les désaccords avec la Russie sur la Charte de l'Economie et les différences de conception économique pour construire en partenariat avec elle un partenariat énergétique et avoir la même approche avec l'Afrique du Nord.

De la même façon, le rapport insiste sur le fait que, la question de la sécurité énergétique doit être formulé comme une problématique majeure et amener l'Europe à se doter des instruments

appropriés pour parer aux risques d'une crise. Dans un même temps le rapport rappelle que ce sont les entreprises qui agissent sur le marché et non pas les Etats qui n'ont plus, eux, le moyen que de concevoir les normes. Il faut donc que ceux-ci conçoivent une politique gazière de l'Europe par un discours cohérent et stratégique.

### COURT COMMENTAIRE :

Ce rapport est important parce qu'il analyse la question gazière dans ce triangle politique, économique et juridique que constitue la régulation. En outre, il l'appréhende dans la perspective mondiale, qui caractérise également celle-ci. Suivant les secteurs, l'une des trois pointes du triangle est plus ou moins avancée et il est très clair qu'en matière gazière c'est la pointe politique qui est première car malgré la masse des sommes en jeu, c'est avant tout les rapports politiques entre l'Europe, la Russie et l'Ukraine qui sont ici en cause. L'économie n'y est pas absente puisque la nature même de l'objet, le gaz, met en exergue la question stratégique du stockage comme mode de sécurité ce que l'on ne retrouve pas dans les autres énergies et la question de la diversification comme politique économique nous ramène encore vers cette discipline mais en revanche, le droit y est presque absent car s'il est vrai qu'on y retrouve de nombreux textes juridiques, directive de libéralisation de 1996, Directive sur la sécurité énergétique de 2004, ce n'est jamais que la mise en forme en droit de négociations politiques et diplomatiques.

La deuxième observation que l'on peut faire tient au fait que le rapport n'évoque quasiment pas la concurrence alors qu'il se réfère continuellement à la régulation, y consacrant des développements entiers. Cela semble contradictoire non seulement avec l'évolution intrinsèque du secteur gazier, puisque la directive de 1996 a libéralisé le secteur, la régulation semblant alors être le mode par lequel le droit ouvre de force un secteur naguère monopolistique à la concurrence, mais encore cela contrarie l'évolution du secteur de l'électricité dont les textes successifs ouvrent toujours davantage vers plus de concurrence. Cela tient au fait que la perspective est ici celle de la *sécurité* gazière et en filigrane car les deux sont intimes, celle de la *crise* gazière. En effet, lorsqu'il y a un manque de sécurité, comme le dit fort bien le rapport, soit en réalité soit dans les esprits, il y a un risque et donc il y a une crise. Dans un tel cas, la concurrence accroît le risque et augmente la perspective de crise. Donc, s'il l'on veut établir une sécurité gazière, il faut se tourner vers le système contraire à la concurrence, c'est-à-dire vers la régulation. C'est ce que fait naturellement le rapport dans ses recommandations, qui ne proposent jamais de se référer à des processus concurrentiels mais bien au contraire d'organiser *ex ante* les marchés, de contraindre aux investissements, voire d'établir des ententes qui seraient licites. On mesure ici très nettement que dans un secteur régulé, dans lequel sont établis des monopoles économiquement naturels que sont des réseaux de transports et de distribution, c'est la régulation et non la concurrence qui est le mode premier d'organisation. Cette prévalence de la régulation s'accroît lorsque le souci est la prévention du risque, ici la rupture d'approvisionnement.

Cette dernière observation permet la troisième remarque. Nous sommes ici exactement comme en matière de régulation bancaire et financière. Combien même les opérateurs privés se font concurrence sur un marché, l'enjeu est de garantir la sécurité du système pour prévenir les risques et l'on peut faire aisément une analogie entre une rupture d'approvisionnement de gaz, un *black out* électrique, une faillite bancaire ou un effet domino sur un marché financier. Dans cette régulation,

qui n'a plus alors de lien avec la concurrence mais dont le rapport est établi avec le risque, les comportements requis et les règles à établir n'ont plus de compte à rendre au droit de la concurrence. Par le silence que le rapport Stoffaës a fait des mécanismes concurrentiels, la démonstration en a été faite.