

La crise du gaz entre l'Ukraine et la Russie : Un défi majeur pour l'Europe

Auteur :

Marc-Antoine Eyl-Mazzega : chargé de mission à la Fondation Robert Schuman, il prépare actuellement une thèse sur l'Ukraine au Centre d'Etudes et de Recherches Internationales/Sciences Po (CERI).

Introduction :

La Russie et l'Ukraine se sont, de nouveau, affrontées autour de l'enjeu gazier, entraînant l'arrêt des livraisons gazières à l'Ukraine à partir du 1^{er} janvier puis la rupture complète des approvisionnements gaziers russes à travers l'Ukraine vers l'Union européenne (UE) du 7 au 20 janvier 2009. Cette crise d'une ampleur sans précédent fait suite à la crise du 1^{er} au 4 janvier 2006 qui avait déjà porté atteinte à la sécurité des approvisionnements gaziers européens. Elle a connu plusieurs étapes: accusations d'impayés et menaces de rupture des approvisionnements au cours des mois de novembre et décembre, désaccord sur les prix du transit et de l'approvisionnement en gaz de l'Ukraine lors de la négociation avortée le 31 décembre 2008, suivie de la rupture des livraisons à l'Ukraine le 1^{er} janvier 2009, de l'interruption des livraisons de gaz russe destiné à l'UE et passant à travers l'Ukraine le 7 janvier et de l'échec de la reprise du transit le 13 janvier. Il aura finalement fallu près de 3 semaines pour entrevoir une sortie de crise, malgré la mobilisation de l'UE dont la sécurité énergétique a été gravement mise en péril. Un accord a finalement été conclu le 19 janvier, permettant la reprise du transit et la fin de la crise.

Cette crise mérite un examen approfondi tant elle est sérieuse, inédite et complexe, car elle mêle des enjeux commerciaux, économiques et géopolitiques et soulève la question des relations gazières avec la Russie, de la sécurité énergétique de l'UE, mais aussi de la stabilité de celle-ci par rapport à ses voisins directs et indirects sur son flanc oriental. Elle est le résultat en particulier de l'opacité des négociations entre l'Ukraine et la Russie dont les enjeux sont difficiles à saisir tout autant que le rôle, les intérêts et l'influence d'hommes de l'ombre. Loin d'être simplement commerciale, cette crise éminemment politisée sert des intérêts qui ne sont pas compatibles avec le partenariat que l'UE souhaite développer avec la Russie et qui repose sur la coopération et non sur le rapport de force.

Quelles que soient les raisons invoquées de part et d'autre, la rupture des approvisionnements gaziers à l'UE, qui a duré près de 2 semaines, est inacceptable et injustifiable ; d'autres voies, principalement juridiques, devant être privilégiées pour régler de tels différends. L'UE se doit de tirer les leçons qui s'imposent dans ses relations avec la Russie et revoir sa politique énergétique car sa dépendance gazière extérieure la rend trop vulnérable.

1/ L'enjeu de la négociation de décembre 2008 : la normalisation et l'eupéanisation des échanges gaziers

Tandis que les relations gazières entre Gazprom et les sociétés énergétiques européennes sont encadrées par des contrats de long terme d'une durée de 20 à 25 ans comportant une formule claire et prévisible de fixation et d'ajustement des prix, indexés avec un décalage compris entre 4 à 9 mois sur les prix pétroliers, l'Ukraine et la Russie ont jusqu'à présent négocié annuellement le prix des fournitures de gaz à l'Ukraine ainsi que celui du transit du gaz russe vers l'UE. En 2008, l'Ukraine a acheté son gaz au prix de 179,5 \$ pour 1000m³, contre environ 400-450 \$ en moyenne dans l'UE, auprès de la société de droit suisse RosUkrEnerg. Celle-ci est détenue à 50% par Gazprom, l'autre moitié l'étant par deux hommes d'affaires ukrainiens en relation avec des personnalités ukrainiennes et russes. Gazprom et RosUkrEnerg avaient en retour bénéficié d'un tarif pour le transit de 1,7 \$ pour 1000m³ /100km alors que la moyenne européenne se situe à environ 4,5 \$, tandis que le stockage saisonnier du gaz est environ 10 fois plus cher dans l'UE qu'en Ukraine. L'interdépendance gazière entre l'Ukraine et la Russie rend leurs relations sensibles: en effet, les gazoducs qui alimentent l'Ukraine depuis la Russie ou l'Asie centrale et ceux destinés au transit vers l'UE sont les mêmes et l'Ukraine représente 75% de la capacité de transit installée de gaz de la Russie vers l'UE et la Turquie. L'Ukraine transporte ainsi habituellement 70% des flux gaziers provenant de Russie vers l'UE, soit environ 105-110 milliards de m³/an. Faute d'avoir à temps engagé une politique d'économie d'énergie et de diversification et de ne pas être parvenue à tirer pleinement parti de ses propres ressources, l'Ukraine est un important consommateur de gaz qui dépend à 65%, soit environ 50 milliards m³/an, des importations en provenance de Russie ou contrôlées par la Russie et originaires d'Asie centrale.

Chaque été, la tension monte autour des négociations gazières pour l'année suivante. En décembre dernier, la négociation revêtait une importance particulière: les Premiers ministres ukrainien et russe, Ioulia Tymochenko et Vladimir Poutine, avaient signé un mémorandum le 2 octobre dans lequel ils s'engageaient à conclure pour 2009 et les années suivantes un accord basé sur les prix du marché européen, ces derniers devant être progressivement atteints dans un délai de 3 ans. Le prix du gaz vendu à l'Ukraine devait alors approximativement correspondre au prix de vente du gaz russe à la frontière allemande, déduction faite du coût lié au transport de ce gaz entre la frontière orientale de l'Ukraine et l'Allemagne, soit environ 30 \$ depuis la frontière occidentale de l'Ukraine et 15-20 \$ pour le trajet ukrainien. Le prix du transit du gaz russe vers l'UE devait être augmenté progressivement selon les mêmes modalités. Enfin, les deux parties s'étaient engagées à éliminer RosUkrEnerg, qui jouait jusqu'alors les intermédiaires entre l'Asie centrale, la Russie et l'Ukraine au profit d'affairistes russes et ukrainiens. Bref, les deux parties semblaient se diriger vers une normalisation de leurs relations gazières, jusqu'alors caractérisées par l'opacité, les arrangements boiteux (prix du gaz inférieur au niveau du marché pour l'Ukraine contre transit et stockage à bas coût concédé par l'Ukraine à Gazprom et RosUkrEnerg) et la corruption.

2/ La montée de la crise : dette et fixation du prix du gaz

Pourtant, des tensions sont progressivement apparues dans la négociation. Gazprom et la Russie ont révélé, au cours des semaines précédant l'échéance du 31 décembre, l'existence d'une dette que "l'Ukraine" devrait à "la Russie", ou que "Naftogaz", société nationale ukrainienne, devrait à "Gazprom". Celle-ci totaliserait 2,409 milliards \$, arriérés compris. Pourtant, cette version martelée dans la presse n'est pas exacte : en réalité, Naftogaz n'avait pas de contrats de fourniture avec Gazprom, mais avec RosUkrEnerg, liée à Gazprom pour 50%. Naftogaz a reconnu l'existence d'une dette envers RosUkrEnerg, d'un montant de 1,267 milliards \$ et a procédé à des paiements successifs totalisant fin décembre 1,5 milliard \$ pour solde de tout compte. Naftogaz a été retardée en raison des difficultés à recouvrer les créances de ses propres consommateurs fragilisés par la crise économique et parce que l'effondrement de la

hryvnia par rapport au dollar rendait le remboursement de cette dette (en \$) beaucoup plus cher. En outre, RosUkrEnergo a insisté pour le paiement à l'avance du gaz stocké en Ukraine et non encore transmis à Naftogaz, ce qui impliquait des moyens de paiements supplémentaires pour du gaz qui n'avait pas encore été distribué. En revanche, des incertitudes demeurent sur l'existence d'une dette de RosUkrEnergo auprès de Gazprom et sur laquelle il n'y a eu aucune information.

Selon les calculs de Gazprom, Naftogaz devait payer à RosUkrEnergo 450 ou 614 millions \$ correspondant à des pénalités de retard. Il est vraisemblable que RosUkrEnergo exige le paiement de pénalités à Naftogaz, mais on ne sait rien des contrats secrets et des modalités de paiement. Il est évident que si Naftogaz devait être débitrice de RosUkrEnergo et en infraction avec les modalités et clauses prévues par les contrats, alors elle devrait payer sa dette. Dans cette hypothèse, la partie russe a raison de protester contre cet avantage compétitif induit au profit de l'économie ukrainienne. Mais il est tout aussi évident qu'en pareilles circonstances, le recours à l'arbitrage soit privilégié plutôt que celui de la menace de rupture d'approvisionnement en plein hiver. L'Ukraine est en effet un partenaire incontournable pour la Russie. Or, sans attendre le verdict du tribunal d'arbitrage de Stockholm, Gazprom a menacé de couper les approvisionnements gaziers de l'Ukraine en cas de non remboursement de la totalité de la dette présumée, ce qu'elle a effectivement fait par la suite le 1^{er} janvier.

Parallèlement à cette dispute s'est développé un conflit sur le prix des fournitures de gaz à l'Ukraine en 2009 et sur celui du transit. Une grande confusion règne autour de cette négociation qui a échoué le 31 décembre 2008 et dont on sait en réalité peu de choses, puisqu'elle s'est passée à huis clos et a porté sur des enjeux et montages sensibles et complexes. Côté russe, on a semble-t-il voulu abandonner les mécanismes prévus dans le mémorandum du 2 octobre en raison de la forte baisse prévisible des prix du gaz, à la suite de ceux du pétrole. L'augmentation étalée sur 3 ans qui avait été consentie n'était donc plus justifiée. On a donc cherché à obtenir une solution de compromis. Côté ukrainien, certains ont pu vouloir maintenir le mémorandum du 2 octobre comme base de négociation, mais il est clair que cet accord n'avait aucune valeur juridique contraignante. On était prêt à appliquer directement les prix du marché mais à condition de s'accorder sur le niveau de ceux-ci, ainsi que de procéder à une augmentation parallèle du prix du transit du gaz russe à travers le territoire de l'Ukraine.

La version officielle russe présentée par Vladimir Poutine est que Gazprom a proposé un prix de 250 \$ (contre 179,5 \$ actuellement) pour 1000m³, un prix du transit inchangé à 1,7 \$ pour 1000m³/100km, tout en offrant la possibilité à Naftogaz de réexporter du gaz dans l'UE afin de faire baisser le coût final du gaz de 250 à 235 \$. La partie russe n'a cependant pas explicité les modalités de ces réexportations. Cette proposition aurait été refusée par la partie ukrainienne qui aurait interrompu les négociations. Du côté ukrainien, on affirme au contraire que les négociations portaient sur un prix de 235 \$ et un prix de transit de 1,76 \$ pour 1000m³/100km, et que suite à une intervention de Vladimir Poutine, la position russe a soudainement changé : le prix serait de 250 \$ et le prix du transit de 1,6 \$ pour 1000m³/100km¹. L'Ukraine aurait alors eu à réaliser le transit du gaz russe à perte.

En effet, ce transit nécessite l'utilisation et l'achat de gaz dit « technologique » pour faire fonctionner les stations de compression et obtenir la pression nécessaire pour le transport. Or l'Ukraine aurait dû acheter environ 6,5 Gm³ de ce gaz au prix fort sans pouvoir répercuter cette augmentation sur le prix du transit. Dans son budget pour l'année 2009, le Parlement ukrainien a intégré un prix du gaz de 250 \$ pour 1000m³. Selon certaines analyses ukrainiennes, le prix du gaz pour l'Ukraine en 2009, même au niveau du marché, devrait avoisiner 200 \$. Le prix du transit devrait avoisiner 1,8 \$/1000m³/100km, voire 2 \$ afin de permettre de réaliser un profit raisonnable sur le transit du gaz comme le prévoit la pratique internationale et notamment le traité de la Charte de l'énergie. Côté russe, on a insisté sur le fait qu'en 2006, Naftogaz avait signé un contrat prévoyant que le prix du transit demeure inchangé au niveau de 1,6

¹ Yulia Mostova, (2009), « O stoymosty ochibok i tsene nezavisimosty Oukraniny », Zerkalo Nedely, 17-23/01

\$/1000m³/100km jusqu'au 31/12/2010. La fixation du prix du transit et le financement du gaz technologique semblent avoir représenté un enjeu de contentieux important.

Il est également possible que la partie ukrainienne ait manqué de cohésion au cours de la négociation et que la rivalité entre Ioulia Tymochenko et Viktor Iouchtchenko ait empêché un compromis.

Enfin, on peut supposer que RosUkrEnergó ait contribué à l'échec des négociations. En effet, Ioulia Tymochenko et Alexeï Miller² ont, ces derniers jours, accusé RosUkrEnergó d'en être responsable. La première s'en est prise à Youri Boyko, Dimitry Firtach et Serhii Levochkyn, des députés ou affairistes suspects. RosUkrEnergó aurait entrepris des démarches simultanées pour approvisionner l'Ukraine en 2009 au prix de 285 \$/1000m³ et rester en place. Il est possible que certains ayant bénéficié de paiements occultes de RosUkrEnergó aient eu intérêt à maintenir cet intermédiaire opaque. D'autant que RosUkrEnergó possédait du gaz stocké en Ukraine. Cependant, Ioulia Tymochenko et Vladimir Poutine ont semblé résolu à s'en débarrasser.

Quoi qu'il en soit, le 31 décembre, la Russie et l'Ukraine n'ont pu s'entendre sur la conclusion d'un nouveau contrat, aucune des parties ne voulant céder aux propositions de l'autre, malgré le risque de provoquer une crise des approvisionnements. En outre, la question est de savoir si la Russie a ou non posé comme préalable à l'entrée en vigueur de tout accord le remboursement de la supposée dette de Naftohaz envers RosUkrEnergó.

3/ La rupture des approvisionnements gaziers laisse perplexe et soulève de nombreuses interrogations sur les intentions réelles de la Russie

- Rupture injustifiée du gaz en transit vers l'UE

Gazprom a donc réduit ses exportations de gaz vers l'Ukraine le 1^{er} janvier pour n'approvisionner les gazoducs ukrainiens qu'avec les volumes de gaz destinés à l'UE et à la Moldavie. Les accusations mutuelles de responsabilité de l'échec des négociations se sont alors multipliées tandis que Gazprom exigeait désormais de manière intransigeante un prix de 450 \$ comme préalable à toute reprise des livraisons. La guerre médiatique qui sévissait depuis au moins 2 mois, à l'instigation de la Russie, a alors pris une nouvelle dimension.

Voilà ce qui n'était pas de nature à inquiéter l'Ukraine qui avait, en prévision d'un possible conflit gazier, rempli ses stockages souterrains qui sont d'une capacité exceptionnelle. En ajoutant sa production journalière de gaz, elle comptait pouvoir tenir jusqu'au mois d'avril sans graves conséquences. Il n'y avait pas encore eu de vague de froid et du fait de la crise économique que traverse le pays, la consommation de gaz du secteur industriel a diminué. En outre, un certain nombre des consommateurs ont acheté et utilisé du mazout ou du charbon à la place du gaz. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier, elle a extrait environ 200 millions de m³ /jour de gaz de ses réservoirs et a pu consommer environ 61 millions de m³/jour de gaz issus de sa propre production.

Dans ces conditions, le transit de gaz à travers l'Ukraine s'est poursuivi normalement, malgré la baisse du volume de gaz injecté par Gazprom en Ukraine. Mais la crise a connu alors une nouvelle étape lorsque Gazprom a accusé l'Ukraine d'avoir "volé" du gaz en transit avant de procéder, le 7 janvier, à l'arrêt complet des approvisionnements pour le transit, accusant Naftogaz de le bloquer.

Il faut tout d'abord expliquer un mécanisme fondamental : Gazprom, selon les contrats conclus avec les entreprises gazières européennes, est responsable, quoi qu'il arrive, du transit du gaz à travers l'Ukraine et de sa livraison à la frontière occidentale de l'Ukraine avec les Etats membres de l'UE. Si le gaz n'arrive pas en volume et en temps voulu, sauf

² Unian, (2009) « Газпром подтвердил, что газовую войну России и Украины устроило РосУкрЭнерго », 20.01

catastrophe, la responsabilité de Gazprom est engagée. Il n'y a pas de contrats entre les entreprises européennes, comme Suez-GDF ou Ruhrgas, et Naftogaz. Gazprom doit faire en sorte que le transit à travers l'Ukraine fonctionne. Si le gaz est interrompu, les entreprises européennes ne peuvent pas traduire Naftogaz en justice. Si Gazprom a des problèmes avec l'Ukraine ou Naftogaz, c'est à elle de les régler.

Gazprom a accusé l'Ukraine le 6 janvier d'avoir bloqué le transit du gaz russe à travers l'Ukraine « en fermant 3 gazoducs »³ et d'avoir volé du gaz. Pourtant, les chiffres fournis par Naftogaz montrent que Gazprom avait alors réduit l'envoi de gaz, si bien que Naftogaz n'en recevait plus assez pour assurer à la fois le transit et l'approvisionnement de la population ukrainienne. En effet, du fait des caractéristiques du réseau de distribution de gaz de l'Ukraine, qui date de l'époque soviétique, l'approvisionnement des régions orientales du pays se fait en prélevant une partie du gaz en transit qui entre en Ukraine et qui est compensé à la sortie par l'injection de gaz ukrainien stocké dans les réservoirs souterrains à l'ouest. Entre le 4 et le 5 janvier, le transit a diminué d'environ 65 millions de m³, sans raison apparente et l'Ukraine s'est alors inquiétée publiquement d'un possible arrêt du transit par la Russie. Le 7 janvier, l'Ukraine a constaté que Gazprom avait cessé le transit vers l'UE. Pourtant Gazprom accusait alors encore l'Ukraine d'avoir fermé tous les gazoducs de manière « unilatérale » et « sans précédent »⁴, alors qu'elle n'assurait plus le transit. L'Ukraine n'avait en réalité pas d'autre choix que de bloquer les quelques millions de m³ qui passaient encore afin de procéder d'urgence à l'inversion du sens de fonctionnement de son réseau pour maintenir l'approvisionnement de ses régions orientales. Cette prouesse, réalisée dans l'urgence, a fonctionné.

Naftogaz a-t-elle détourné du gaz ? Gazprom l'accuse d'avoir volé 52 millions de m³. Cette quantité est très faible et l'Ukraine avait ses stocks pleins. Naftogaz a expliqué que comme Gazprom ne paie pas de transit en l'absence de contrat en vigueur, elle a utilisé ce volume de gaz pour faire fonctionner ses stations de compression qui prélèvent automatiquement ce qui leur est nécessaire pour leur fonctionnement. Cette explication est convaincante. En effet, Gazprom a affirmé avoir fait transiter 1,475 milliards de m³ du 1^{er} au 6 janvier, et a déclaré la perte de 52 millions de m³. Cela représente environ 3%. Naftogaz a affirmé avoir fourni 74 millions de m³ de gaz supplémentaire sur ses propres réserves comme gaz technologique pour permettre ce transit. Cela est plausible, puisqu'on arrive alors aux 7% du total envoyé par Gazprom nécessaires au fonctionnement normal du transit. Naftogaz a donc simplement prélevé le gaz indispensable au transit pour ne pas l'effectuer gratuitement, sinon à perte. Elle a même fourni à sa charge une part du gaz technologique permettant ce transit, les 52 millions de m³ n'y suffisant pas. Le 20 janvier, le commissaire européen chargé de l'énergie Andris Piebalgs a déclaré à Kiev : "je n'ai pas de preuve que l'Ukraine ait pris du gaz sans y être autorisée"⁵.

Une fois le transit du gaz vers l'UE coupé, Gazprom parvenait encore à exporter 170 millions de m³ de gaz par jour à travers la Biélorussie (gazoduc Yamal), la Finlande et le gazoduc Blue Stream à travers la Mer Noire vers la Turquie.

Le prétexte de la rupture du transport de gaz vers l'UE à travers l'Ukraine est difficilement recevable et repose sur des arguments peu solides. Pour être irréprochable, Gazprom aurait dû anticiper cette crise et exiger la présence d'observateurs dès décembre 2008.

L'échec de la reprise du transit, le 13 janvier, n'est guère plus justifiable. Tous les observateurs européens, voulus par Gazprom, étaient alors en place pour s'assurer du bon déroulement du transit et vérifier que l'Ukraine ne détourne pas de gaz. Depuis le 1^{er} janvier, le réseau gazier ukrainien fonctionnait en sens inversé. Ainsi le gaz était prélevé

³ Gazprom.ru, "Visit of Alexei Miller to Brussels", 08/01/2009

⁴ Gazprom.ru, Press release, 06/01/2009

⁵ AFP, "Pas de preuve que l'Ukraine ait volé du gaz (commissaire européen)", Kiev, 20/01/2009

principalement depuis les sites de stockage à l'ouest du pays et transporté dans le sens ouest-est pour approvisionner les régions orientales de l'Ukraine. La reprise du transit aurait dû impliquer la conclusion d'un protocole technique de transit entre Naftogaz et Gazprom pour préciser les points d'entrée, les volumes, les horaires, afin de permettre à Naftogaz de rétablir le sens d'utilisation. Or Gazprom a choisi volontairement des points d'entrée et des volumes qui ne permettaient pas à Naftogaz de rétablir le transit à travers son territoire sans cesser les approvisionnements des régions orientales. Les premiers volumes réinjectés, de l'ordre de 73 millions de m³, sont dérisoires par rapport à la moyenne quotidienne de 300-350 millions/jour nécessaire pour assurer le bon fonctionnement du système de transit. Gazprom n'a pas manqué d'accuser l'Ukraine de bloquer le transit, alors que Gazprom aurait immédiatement dû envoyer une quantité supérieure de gaz après s'être entendue avec Naftogaz sur le meilleur déroulement possible de la reprise du transit. En réalité, si Naftogaz avait accepté le gaz envoyé par Gazprom en transit, elle aurait dû laisser toutes les régions de l'est et du sud-est du pays sans gaz, ce qui aurait immédiatement suscité le mécontentement de la population qui se serait retournée contre les dirigeants ukrainiens.

4/ Interrogations sur la nature des objectifs russes

Si on en juge par le déroulement des événements, la mise en accusation systématique de l'Ukraine d'être mauvais payeur, un partenaire non fiable, qui vole du gaz et bloque le transit, incitent à y voir une stratégie délibérée: décrédibiliser l'Ukraine comme pays de transit aux yeux de l'UE, ainsi que les dirigeants ukrainiens qui ont participé à la "Révolution orange". De fait, l'Ukraine, par le passé, a déjà détourné du gaz, entraînant des dommages et pertes importants pour Gazprom. Les médias ont déjà rapporté que certains des dirigeants ukrainiens ont été impliqués dans des affaires de corruption. Et comment ne pas y voir également la volonté de la Russie de jouer du rapport de force à l'égard d'un pays avec lequel ses dirigeants ne veulent pas développer une relation équilibrée? Comment ne pas y voir aussi des préoccupations de politique intérieure avec le souci de détourner l'attention des problèmes économiques et sociaux qui s'aggravent en Russie ? Il faut aussi relever dans ce contexte que les dirigeants russes ont multiplié les déclarations appelant de leurs vœux à l'accélération des projets de construction des gazoducs Nord Stream et South Stream qui contournent l'Ukraine. Ce dernier projet, porté conjointement avec l'entreprise italienne ENI, doit acheminer le gaz russe à travers la mer Noire jusqu'en Bulgarie, puis le transporter à travers les Balkans en Europe centrale et à travers une autre branche jusqu'au sud de l'Italie. D'une capacité prévue de 30 Gm³, il devrait coûter au moins 12 milliards \$ et aura besoin du soutien financier et politique de l'UE ainsi que d'entreprises énergétiques européennes pour être réalisé, sachant que l'Ukraine dispose d'une zone économique spéciale en mer Noire à l'emplacement du tracé.

Il est aussi remarquable que les déclarations se soient multipliées autour du projet de constitution d'un consortium destiné à contrôler les gazoducs ukrainiens, projet que la Russie poursuit depuis 2002.

Enfin, l'absence d'informations de la partie russe sur l'état de ses négociations avec le Turkménistan et d'autres pays d'Asie centrale sur le prix des fournitures pour 2009 et le scepticisme croissant dans la communauté d'experts sur le niveau insuffisant des investissements en Russie dans le secteur de la production gazière pour satisfaire une consommation en pleine expansion, contribuent à jeter le trouble dans cette affaire.

Comment comprendre que Gazprom et la Russie aient accepté une perte sèche d'1,2 milliard \$ alors que les prix du gaz en Europe demeurent élevés mais s'appêtent à s'effondrer et que la Russie traverse une crise sans précédent? Comment, dans l'UE, ne pas se sentir humilié face à l'interruption du transit, véritable rupture des engagements conclus avec les entreprises européennes et surtout face au fait que cette rupture ait duré 2 semaines ? Comment croire les responsables russes lorsqu'ils affirment que Gazprom est une entreprise commerciale comme les autres et que la Russie est un partenaire fiable ? A l'évidence, cette crise est une crise de trop dont la Russie n'a pas tiré le parti attendu.

L'annonce de la conclusion d'un accord entre Ioulia Tymochenko et Vladimir Poutine le 17 janvier (signé le 19) et l'analyse de son contenu conduisent à se demander pourquoi il aura fallu attendre 3 semaines avant qu'un tel accord dont les grandes lignes avaient déjà été agréées, soit obtenu. Naftogaz et Gazprom ont finalement signé un contrat, secret, dont certaines clauses ont été ébruitées dans les médias. L'Ukraine paiera son gaz au prix moyen de 228,8 \$ en 2009 selon Ioulia Tymochenko, prix devant être ajusté tous les 3 mois. Celui-ci serait de 360 \$ dans un premier temps (comportant une réduction de 20% par rapport au "prix de marché"), avant de baisser fortement ensuite. Le prix du transit sera de 1,7 \$ pour 1000m³/100km mais Gazprom a consenti à vendre à Naftogaz 11 milliards de m³ de gaz à un prix réduit de 153,9 \$. Enfin, RosUkrEnergo ne jouera plus de rôle dans les approvisionnements gaziers de l'Ukraine. Un tel accord, qui paraît équilibré, était-il si difficile à obtenir et pourquoi a-t-il pris tant de temps?

5/ L'heure de vérité a sonné dans les relations gazières.

- Gazprom et l'Etat russe n'ont guère fait preuve de considération pour l'UE

Le recul permet de percevoir une certaine rationalité dans l'attitude de la Russie. Gazprom et l'Etat russe rappellent à l'Europe sa dépendance des approvisionnements gaziers russes: la demande extérieure de gaz de l'UE va continuer de croître ces 20 prochaines années pour atteindre au moins 73% de la consommation totale, tandis que les producteurs capables de lui apporter ce gaz dans des conditions de sécurité optimales sont peu nombreux. La Russie espère que les prix du pétrole vont repartir à la hausse. Or, l'UE n'avait pas jusqu'alors de véritable stratégie pour faire face aux enjeux posés par la Russie et l'Ukraine. La Russie doit estimer que le partenariat énergétique avec l'UE lui est favorable, cette dernière ne disposant pas de réelles alternatives immédiates. Mais la Russie doit savoir qu'elle a besoin des entreprises européennes pour la mise en valeur de ses gisements gaziers. Elle n'a pas le choix. La Chine ? Non. L'UE reste un client essentiel pour la Russie et la règle est : qui paie commande. Sans son client européen, la Russie verrait ses caisses se vider inexorablement.

La Russie a pu estimer que l'UE serait affaiblie pendant la présidence tchèque. Il s'agissait aussi de tester l'UE en pariant qu'avec la fin de la présidence française, l'unité affichée lors de la guerre de Géorgie cesserait. Effectivement, dans les premiers jours, l'UE s'est bornée à qualifier cette bataille économique et politique de contentieux commercial bilatéral, hésitant à se mêler d'un tel conflit et d'y jouer un rôle d'arbitre. L'UE s'est finalement bien ressaisie, puisqu'elle a qualifié l'attitude de l'Ukraine et de la Russie d'"inacceptable" et manifesté une vraie unité dans son impatience face à la non reprise du transit.

Reste que la Russie a trouvé des interlocuteurs compréhensifs sur la nécessité de contourner l'Ukraine pour le transit par la construction du gazoduc Nord Stream et South Stream. Ceux-ci, au nom du principe de réalisme et de l'impératif de la sécurité énergétique, soutiennent qu'"il ne faut pas mettre tous les œufs dans le même panier". Ce qui vaut pour la diversification des sources d'approvisionnement de gaz vaut également pour le transport: selon cette vision qui va dans le sens des intérêts russes, trop de gaz russe transite par l'Ukraine. En effet, si le projet Nord Stream avait initialement vocation à accroître les capacités d'exportation de gaz russe vers l'UE, il servira aussi à détourner du gaz qui était jusqu'alors transporté par l'Ukraine ou la Biélorussie. Le projet South Stream vise uniquement à contourner l'Ukraine: il n'y a pas de gisement gazier nouveau et spécifique qui justifie sa construction.

- Gazprom et l'Etat russe ont servi un nouvel argument de poids à ceux qui voient dans la dépendance extérieure des approvisionnements gaziers un véritable risque pour la sécurité énergétique européenne.

L'UE doit tirer les conséquences de cette crise et revoir les implications de ses relations avec la Russie pour être moins vulnérable.

Elle ne peut pas privilégier la solution de la facilité, c'est-à-dire considérer qu'au prix de 25-30 milliards \$, soit une estimation du coût combiné des gazoducs Nord Stream et South Stream, elle obtiendra la sécurité énergétique. La Russie doit d'abord impérativement lui donner les assurances nécessaires. A l'extérieur, le projet de gazoduc Nabucco voit son intérêt renforcé. Sur le plan intérieur, seule une réduction de la consommation de gaz et un développement des interconnexions entre les différents marchés et réseaux pourra permettre de mieux faire face à l'avenir à ce type de situation. Il conviendrait également de s'engager pleinement dans un véritable bouleversement économique: l'UE a la capacité technologique de développer des énergies alternatives mais elle manque encore de volonté politique. Elle doit diversifier ses approvisionnements en termes de source et de fournisseur et concentrer ses efforts sur le projet de gazoduc Nabucco. Cela doit désormais devenir un enjeu stratégique et une priorité absolue. La seconde *Strategic Energy Review* publiée récemment par la Commission européenne va dans le bon sens mais doit être encore plus ferme et, surtout, appliquée dans les plus brefs délais.

L'heure de vérité a désormais sonné dans les relations avec la Russie et l'Ukraine. L'UE doit désormais exiger une explication convaincante de cette crise en demandant par exemple au Parlement européen de constituer une commission d'enquête qui fasse la lumière sur le déroulement de la crise, son impact sur l'UE et ses responsabilités.

L'avenir du système de gazoducs ukrainiens est de l'intérêt de l'UE. La conférence sur l'investissement dans le réseau ukrainien de transport de gaz le 23 mars à Bruxelles doit être l'occasion de le manifester. L'Ukraine devra présenter un plan réaliste de modernisation de son système de transmission de gaz, qui nécessite des investissements compris entre 2 et 4 milliards \$, ce qui est également dans l'intérêt de Gazprom. Soit l'Ukraine présente un plan crédible de financement et de modernisation de son système et s'engage de manière transparente à le réaliser. Ou alors, l'Ukraine reconnaît qu'elle n'en a pas la capacité et la possibilité. Il faudra alors engager des discussions sur la possibilité de constituer un consortium rassemblant la partie ukrainienne, Gazprom et des entreprises européennes, voire d'Asie Centrale. Dans tous les cas, la solution devra permettre à l'Ukraine de conserver ses revenus et sa position stratégique pour le transit mais aussi de réaliser un impératif de transparence, de sécurité et de prévisibilité. La construction de stations de mesure du gaz du côté ukrainien à la frontière russe est nécessaire tout comme l'harmonisation des normes en Ukraine et en Russie. Des experts indépendants rapportant à la Commission européenne devraient être mis en place, ainsi qu'un système d'information transparent et accessible en direct à tous les acteurs du secteur sur la réalité des flux en transit et le gaz stocké. Enfin, l'UE doit demander à Gazprom d'accepter que les entreprises européennes puissent avoir accès aux stockages souterrains de l'Ukraine, ce qui n'est pas possible actuellement car Gazprom a le monopole de l'exportation du gaz en dehors de l'Ukraine. Si cela avait été le cas au cours de cette crise, l'approvisionnement des Etats membres de l'UE frontaliers de l'Ukraine aurait pu être au moins partiellement maintenu. Un mécanisme européen de transparence sur le niveau des prix du gaz fourni par Gazprom et d'autres producteurs dans l'UE devrait être instauré pour déterminer le "prix du marché" auquel se réfère en permanence Gazprom et surtout "le prix moyen dans l'UE", alors même que ce prix forme une référence pour la fixation des prix du gaz en Ukraine et ailleurs. Il faudrait donc créer un système informatique qui garantisse aux protagonistes l'entière confidentialité de sauvegarde des données mais qui permette de calculer ces chiffres sur la base d'informations fournies par les entreprises. Il semblerait en effet qu'il n'y ait pas de prix européen du gaz mais des prix très différents en fonction de l'identité du client.

L'Ukraine doit effectuer les réformes fiscales, législatives, juridiques et réglementaires nécessaires pour accroître les investissements privés dans les économies d'énergie, l'efficacité et la production énergétique. Sa production gazière, par exemple, possède un potentiel inexploité car les investisseurs étrangers n'y ont que difficilement accès. L'UE pourrait l'y aider et en retour garantir à l'Ukraine sa fonction d'Etat de transit.

Enfin, un dialogue de vérité avec la Russie doit être engagé en posant, dans la perspective des 15 prochaines années, 3 questions fondamentales: quelle est la vision de la Russie sur l'avenir de ses relations avec l'UE ? De son propre développement ? Quels sont ses objectifs et ses buts ? Il est temps de jouer carte sur table, car l'UE et la Russie doivent savoir si l'avenir de leurs relations sera marqué par la coopération et un partenariat mutuellement bénéfique et surtout par une vraie volonté d'aller dans ce sens, ou si cette relation promet d'être en perpétuel conflit. La Russie doit clairement prendre conscience que son avenir en tant qu'Etat nation stable et prospère, respecté et présent dans les affaires internationales, du fait de son effondrement démographique et des incertitudes de son développement économique, dépend de la nature de la relation qu'elle voudra reconstruire avec l'UE.

Conclusion

Il est difficile d'établir la vérité dans cette crise mais il est évident que la partie qui l'a provoquée et nourrie, Gazprom, n'a pas su convaincre pleinement du bien-fondé de ses arguments. Pire encore, elle n'a manifesté aucune volonté à remplir ses contrats de fourniture et à se montrer à la hauteur de la confiance qu'avaient placée en elle les consommateurs européens, ainsi que leurs Etats respectifs. Malgré la crise du gaz de janvier 2006 qui avait déjà porté atteinte aux approvisionnements gaziers européens, Gazprom et la Russie n'ont pas hésité à prendre des décisions qui ont mis en péril la sécurité des approvisionnements gaziers européens alors même que les entreprises européennes paient leur gaz au prix du marché et représentent pratiquement les seuls et uniques clients étrangers fiables de Gazprom.

L'Ukraine n'est pas une victime car sa position soulève aussi des interrogations, notamment au regard du jeu et des intérêts divergents de son exécutif bicéphale. Sa gestion de la crise était brouillonne et peu lisible, notamment lorsqu'il s'est agi de faciliter le déploiement des observateurs et de réagir au rouleau compresseur médiatique russe.

La Russie, à la suite de la guerre en Géorgie du mois d'août dernier, a conduit l'UE à s'affirmer et à renforcer une politique énergétique commune. Cette crise, en dévoilant les faiblesses de l'UE en matière énergétique, devrait inciter les 27 à s'engager pleinement dans la voie d'une refonte des relations avec la Russie. Celle-ci se trouve plus encore invitée à revoir sa stratégie européenne et à choisir entre la confrontation, à laquelle elle n'a pas intérêt, et le partenariat car elle sera perdante si l'Europe, à laquelle elle appartient, se fait sans elle. Enfin, l'UE doit d'urgence mener une réflexion de fond sur son avenir énergétique car il en va de sa stabilité et de sa sécurité.

Bibliographie

- Balmaceda, M.M.(2008), *Energy, Dependency, Politics and Corruption in the Former Soviet Union*, Routledge, Londres
- Commission européenne (2008), *Seconde Revue Stratégique Energétique*, 13 Novembre 2008, http://ec.europa.eu/energy/strategies/2008/2008_11_ser2_en.htm
- Eyl-Mazzega, M.A. (2008), « Le sommet UE-Ukraine du 9 septembre 2008 : vers un tournant historique et stratégique ? » *Les Lettres de la Fondation Schuman*, 07/09/2008, http://www.robert-schuman.org/question_europe.php?num=qe-109;
- Sherr, J. (2008), « Russia and the West: A Reassessment », *The Shrivenham Papers*, Number 6, Janvier 2008, <http://www.da.mod.uk/colleges/arag/document-listings/monographs/Shrivenham%20Paper%206.pdf/view>
- Retransmission de la conférence à Harvard sur les politiques gazières de l'Ukraine, « Reassessing Post-Soviet Energy Politics Ukraine, Russia, and the Battle for Gas », 7-8 mars 2008, disponible sur : http://www.huri.harvard.edu/na/2008_03_07-08_energy_conf.html

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

La Fondation Robert Schuman, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.