

La sécurité énergétique transatlantique

L'exploitation croissante des réserves nationales de pétrole et de gaz a modifié la place de l'énergie dans la politique américaine. Alors que certains observateurs imaginent déjà les États-Unis sur la voie d'une superpuissance géostratégique dans le domaine de l'énergie, l'UE se concentre de plus en plus sur la garantie de l'approvisionnement énergétique avec le développement d'une Union de l'énergie.

Par Andreas Beyer et Severin Fischer

Plus que toute autre institution, l'Agence internationale de l'énergie (AIE) représente une conception commune de la politique énergétique dans le monde occidental. Sa création dans le cadre de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) a été la conséquence directe du premier choc pétrolier de 1973. Elle répondait au besoin d'une coopération transatlantique pour garantir l'approvisionnement énergétique des pays industrialisés. En raison de la crainte que l'approvisionnement en énergie soit utilisé comme moyen de pression politique («l'arme du pétrole»), ces questions se sont imposées avec une fréquence accrue dans la politique étrangère et de sécurité. Les premières conséquences ont été la mise en place par les parties prenantes de stocks pétroliers contrôlés par l'AIE, ainsi qu'une démarche de conseil mutuel et d'échange sur la politique et la sécurité énergétiques au sein de ce forum.

Outre la diversification des sources d'énergie – en particulier le développement du nucléaire et des énergies renouvelables, ainsi que l'utilisation accrue du gaz naturel –, la demande en faveur d'un approvisionnement sûr et orienté sur l'économie de marché s'est muée en un objectif politique commun des pays occidentaux dans les relations internationales en matière d'énergie. La diversification des voies d'approvisionnement et des pays fournisseurs, l'exploitation plus



L'exportation de pétrole et de gaz naturel américain est autorisée à nouveau. La réduction de la dépendance à l'égard des importations affecte la politique de sécurité énergétique des États-Unis. B. Diefenbach / REU

large des ressources nationales, par exemple en mer du Nord, et la création de l'AIE comme forum de coordination des importateurs et contre-pôle à l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) ont montré la réussite de ce partenariat. Bien que toutes les questions de politique énergétique n'aient pas été traitées avec la même approche et que les pays d'Europe occidentale aient mis en place des stratégies en partie différentes, ceux-ci pouvaient s'appuyer

sur une perception commune des risques et une protection militaire des marchés ouverts principalement assurée par les États-Unis. La dépendance aux importations d'énergie des deux côtés de l'Atlantique formait la base d'une vision similaire sur les questions de sécurité énergétique dans le monde.

Cependant, le boom actuel de l'extraction de pétrole et de gaz de schiste aux États-

Unis met à l'épreuve ce consensus de plusieurs décennies. La demande d'importation des sociétés d'énergie des États-Unis sur les marchés internationaux a nettement baissé. Dans le même temps, ces entreprises s'établissent de plus en plus comme des exportatrices de gaz naturel liquéfié (GNL) et de produits pétroliers. Cette mutation s'accompagne d'une politique étrangère relativement retenue sous le président Barack Obama. En Europe, au contraire, la dépendance énergétique a tendance à s'accroître depuis les années 1990. Avec la régression de la production intérieure, les importations d'États non membres de l'UE ne cessent d'augmenter. L'évolution de la politique étrangère des États-Unis associée à la dépendance accrue de l'UE à l'égard des importations est une source d'inquiétude croissante dans les capitales d'Europe centrale et orientale.

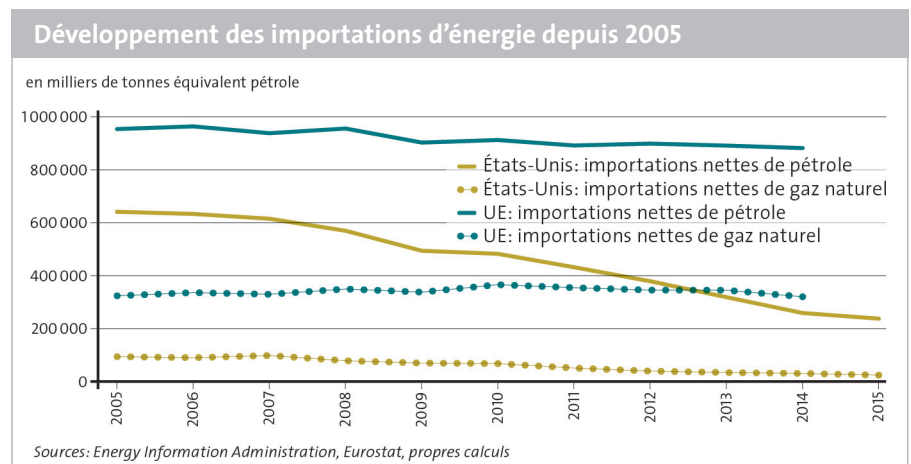
Les nouvelles conditions régissant la stratégie énergétique des États-Unis ont déjà conduit les milieux politiques de Washington à se demander si les exportations d'énergie pouvaient constituer un instrument géopolitique et un moyen de pression supplémentaire dans les affaires étrangères. Ainsi, Washington a levé l'interdiction d'exporter le pétrole nationaux et a facilité l'exportation de gaz naturel. Les premiers tankers croisent maintenant sur les océans avec du GNL américain. Compte tenu de la hausse rapide de la production intérieure, de la baisse des importations d'énergie et de

Pour les États-Unis, les recouvrements avec le sentiment de danger de l'UE sont de moins en moins nombreux.

l'établissement du pays comme exportateur de matières premières, les recouvrements avec le sentiment de danger de l'UE sont de moins en moins nombreux. Les partenaires transatlantiques se cherchent visiblement des intérêts communs dans un environnement marqué par les nouvelles technologies, la flexibilité accrue des marchés énergétiques et l'évolution du contexte géopolitique.

Plus sûr avec l'Union de l'énergie?

La vulnérabilité de l'approvisionnement énergétique en Europe est apparue plus clairement que jamais lors des deux chocs pétroliers des années 1970 et 1980. Pourtant, les décennies suivantes n'ont pas vu l'intégration de la politique énergétique ni la communautarisation juridique de la sé-



curité énergétique. Au contraire, les gouvernements européens ont cherché à se protéger soit en se réfugiant sous le manteau de la communauté de sécurité transatlantique, soit en développant des stratégies nationales. L'Allemagne a renforcé ses relations avec l'Union soviétique et la Norvège en matière d'énergie, le Royaume-Uni a élargi l'exploitation de pétrole et de gaz en mer du Nord et la France a conforté sa position dans le développement de la technologie nucléaire.

Malgré les efforts déployés par les États ces dernières décennies, l'UE est aujourd'hui le plus grand importateur d'énergie au monde.

Environ 90 % du pétrole et 60 % du gaz naturel consommés proviennent de pays non membres de l'UE. Cette part devrait encore augmenter au cours des prochaines années, en raison de la baisse de la production intérieure et du faible recours aux

nouvelles technologies d'extraction pour exploiter les gisements de pétrole et de gaz de schiste. Alors que les importations de pétrole reposent sur un large éventail de fournisseurs, le secteur du gaz se concentre sur la Russie, la Norvège et l'Algérie.

Il a fallu attendre le sommet européen du printemps 2007 pour que la sécurité énergétique soit intégrée dans une stratégie commune. Cette réorientation a principalement été motivée par l'arrivée des pays d'Europe centrale et orientale, dont la politique énergétique est plus axée sur la sécurité. Depuis la crise du gaz de 2009 et la période de prix élevés sur le marché du pétrole en 2008, l'UE a principalement focalisé sa politique de sécurité énergétique sur une amélioration des stocks pétroliers et des mécanismes

de prévention des crises dans le secteur du gaz, ainsi qu'une intégration plus poussée du marché intérieur européen. Cependant, la responsabilité d'assurer la sécurité de l'approvisionnement a essentiellement été laissée aux mains des entreprises au niveau national, même si la Commission européenne n'a cessé de chercher des moyens d'intervenir sur le marché. Les problèmes aigus d'approvisionnement sont toutefois restés limités à des régions bien précises.

En prenant les décisions qui ont scellé la création d'une Union européenne de l'énergie en 2015, la Commission européenne a replacé l'accent sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique. En réponse au conflit persistant sur le transit et la fourniture de gaz entre l'Ukraine et la Russie, l'objectif était de renforcer les infrastructures de transport de gaz, de développer de nouveaux pays fournisseurs et d'élargir l'accès au marché du GNL. Il est frappant de constater que le secteur du gaz reste au centre des attentions, alors que les préoccupations liées à la sécurité énergétique dans le domaine de l'approvisionnement en pétrole sont à peine abordées.

Avec l'Union de l'énergie, l'UE a effectué un pas supplémentaire en faveur de l'intégration pour ce qui est de la définition des stratégies. Néanmoins, de nombreuses questions autour de la politique énergétique européenne restent sans réponse, notamment sur le rôle que joueront les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique pour réduire la dépendance à l'égard des importations. Les membres de l'UE en Europe centrale et orientale, en particulier, rejettent les mesures en la matière pour raisons de coût ou les ajournent en invoquant les efforts de transformation considérables qui incombent

	Production intérieure comparée			
	Production dans l'UE		Production dans les États-Unis	
	gaz naturel	pétrole	gaz naturel	pétrole
2004	205	132	623	279
2009	157	95	677	274
2014	118	65	815	445

Chiffres en millions de tonnes équivalent pétrole
Sources: Energy Information Administration, Eurostat, Euro-28

au secteur de l'énergie. En Europe de l'Ouest, sauf au Royaume-Uni, les nouvelles techniques d'extraction de pétrole et de gaz se heurtent au scepticisme, sans que cette attitude limite les importations de GNL provenant de ces sources. De plus, la question de savoir quels acteurs politiques pilotent effectivement la stratégie n'a pas été réglée de manière définitive: alors que la Commission européenne a soutenu pendant longtemps un modèle de sécurité d'approvisionnement axé sur l'économie de marché et les entreprises, depuis quelques années elle met davantage l'accent sur les considérations géopolitiques et les interventions directrices. Ainsi, elle pousse par exemple à se détacher des importations de gaz russe et soutient financièrement la construction de terminaux de GNL par des investissements publics. Les propositions en vue d'un nouveau règlement sur la sécurité du gaz, qui doit permettre aux États membres et à la Commission européenne d'intervenir plus facilement sur les marchés, montrent clairement cette volonté régulatrice.

Avec l'Union de l'énergie, la Commission européenne et les États membres ont au moins réagi au niveau conceptuel à la dépendance croissante de la communauté à l'égard des importations. En dehors de la stratégie de décarbonisation, en partie controversée parmi les pays membres, le secteur du gaz est désigné comme le principal champ d'action. Alors qu'un conflit de modèles et de niveaux se dessine dans les rapports marchés/États et UE/États membres en lien avec le gaz, la stratégie de sécurité de l'Union de l'énergie tient pour l'instant peu compte du secteur du pétrole.

Les États-Unis: la nouvelle puissance?

Ces dix dernières années, le boom inattendu de la production nationale de pétrole et de gaz a modifié fondamentalement la poli-

tique énergétique des États-Unis. Alors que la dépendance des importations d'énergie dominait auparavant les débats, aujourd'hui, de questions se posent autour de la gestion des exportations nationales de matières premières et de la nouvelle position de force dans laquelle se voient certains spécialistes des affaires étrangères à Washington. Cependant, si l'on examine de plus près les structures d'approvisionnement, le tableau est plus nuancé. La situation des États-Unis a certes changé. Mais l'énergie peut d'autant moins servir d'instrument géopolitique que l'autosuffisance énergétique est un objectif réalisable à moyen terme.

Premièrement, les États-Unis restent pour l'instant dépendants des importations d'énergie. L'«autosuffisance énergétique» américaine qui se dessine n'est possible que par une compensation superficielle des importations. Toutefois, la majorité des analyses qui affichent ces résultats occultent les différences concernant l'extraction des matières premières, mais aussi les chaînes d'approvisionnement et de transformation en place, ainsi que les infrastructures correspondantes. La structure d'approvisionnement, était axée depuis plusieurs dizaines d'années sur les importations. Avec ses processus spécifiques de distribution et de traitement, il n'a pas été possible de la transformer de fond en comble en peu de temps, malgré le boom de la production. Par exemple, le golfe du Mexique n'est pas doté des infrastructures de transport nécessaires pour exporter la production nationale. Il faut d'abord mettre en place de nouveaux terminaux gaziers, des pipelines et des capacités de transport ferroviaire. La transformation du système énergétique des États-Unis se heurte donc aux limites des infrastructures.

Deuxièmement, l'avenir économique des entreprises américaines de pétrole et de gaz de schiste est incertain. Les marchés de l'énergie et des matières premières étant volatiles et non élastiques, la fluctuation des prix équilibre l'offre et la demande. Ainsi, lorsque l'offre d'énergie augmente rapidement, comme c'est le cas actuellement, la demande ne suit pas automatiquement et les prix chutent en conséquence. À l'inverse, lorsque l'offre n'augmente pas aussi vite que la demande (car il faut d'abord trouver et développer de nouveaux gisements de pétrole et de gaz), les prix de l'énergie montent. L'industrie du pétrole et du gaz de schiste doit maintenant s'affirmer à moyen et long terme sur ce marché difficile. À l'heure actuelle, en raison du coût élevé de l'exploitation de nouvelles

sources et de leur taux d'endettement croissant, les entreprises des États-Unis sont obligées de continuer à produire et à commercialiser des ressources énergétiques. La durée de la période de prix bas sur les marchés de l'énergie sera décisive pour leur survie. Si les prix augmentent, beaucoup d'entreprises extractrices redeviendront rentables. Mais si les prix restent insuffisants pendant trop longtemps, elles pourraient perdre des capacités et de la main-d'œuvre qu'il faudrait ensuite reconstituer. En tout cas, le boom actuel de la production aux États-Unis ne pourra probablement pas se poursuivre de manière linéaire.

Troisièmement, les idées associées à la politisation des relations internationales en matière d'approvisionnement en énergie et à l'autosuffisance énergétique sont d'abord les composantes d'une rhétorique électorale populaire des deux côtés du spectre politique des États-Unis. L'élément fédérateur de cette campagne est une dramatisation de la dépendance et de la vulnérabilité par des importations d'énergie, accompagnée d'une trop grande insistance sur la capacité d'action de l'État. Ces dernières années, l'augmentation de l'extraction d'énergies fossiles sur le territoire national est moins le résultat de stratégies énergétiques ciblées que celui de la conjonction de facteurs économiques et technologiques dans un environnement réglementaire favorable à l'investissement. C'est ainsi que les États-Unis ont pris le pas sur ce qui était ressenti comme une dépendance politique vis-à-vis des exportateurs d'énergie. Parviennent-ils aujourd'hui à faire de l'approvisionnement en énergie un enjeu de leur politique étrangère? On peut en douter. Cependant, il ne faut pas exclure que le développement du marché fait fortuitement augmenter les exportations dans des régions qui, pour les Américains, jouent un rôle important du point de vue de la sécurité. Dans le cadre de la politique étrangère et de sécurité, les possibilités d'appliquer une sorte de «stratégie énergétique par les approvisionnements en matières premières» sont restreintes. Les États-Unis ne possèdent aucun groupe énergétique national qui pourrait directement servir d'instrument pour une telle politique. En outre, le pouvoir de régulation sur la politique énergétique américaine est réparti entre le niveau fédéral, avec les administrations correspondantes, et les États. Par le passé, cela a déjà compliqué la formulation et la réalisation d'objectifs cohérents en matière de politique énergétique.

Ces facteurs révèlent la tension entre les préoccupations relativement abstraites

La sécurité énergétique de la Suisse

Comme la grande majorité des États européens, la Suisse est totalement **dépendante des importations de l'étranger** dans le domaine des matières premières fossiles. Grâce à la part élevée de l'énergie hydraulique et nucléaire dans le secteur de l'électricité, la dépendance de la Suisse vis-à-vis des importations de pétrole, de produits pétroliers transformés et de gaz naturel se limite toutefois au secteur des transports, à l'industrie et au chauffage des foyers privés. **Le secteur des transports**, en raison de ses structures totalement spécialisées, présente une dépendance supérieure à la moyenne. La Suisse est intégrée dans un système d'approvisionnement commun en pétrole à travers l'AIE. Sinon, en raison de son absence d'accès à la mer, elle dépend des livraisons effectuées via d'autres pays d'Europe. À moyen terme, seule **l'insécurité juridique** qui réside dans l'accord bilatéral Suisse-UE sur le secteur de l'énergie, toujours pas conclu, pourrait poser des difficultés dans le domaine du gaz.

quant à la sécurité d'approvisionnement, la nouvelle vision que les États-Unis ont d'eux-mêmes dans le contexte du boom de la production de pétrole et de gaz et la capacité d'action politique du gouvernement. Les routes commerciales de l'énergie ont toujours été protégées par la marine américaine. Il n'a jamais été possible d'instaurer un embargo matériel dirigé contre les États-Unis. De plus, contrairement à un pays émergent, la hausse des prix de l'énergie et des coûts d'importation ne pouvait et ne peut pas conduire les États-Unis à une crise de la balance des paiements. Pour le pays émetteur du dollar, monnaie de transactions et de réserve, l'absence de devise forte pour les importations d'énergie ne peut pas devenir un véritable danger. Par conséquent, le débat récurrent sur la sécurité et l'autosuffisance énergétiques est davantage imputable à la popularité du sujet lors des campagnes électorales qu'à une vulnérabilité stratégique réelle. Ce constat était déjà très clair pendant les chocs pétroliers: alors que les citoyens, la presse et les politiques des deux côtés de l'Atlantique s'imaginaient temporairement impuissants aux mains des exportateurs de pétrole, il n'y a eu aucune rupture d'approvisionnement physique pour les importateurs. Les sociétés pétrolières internationales redirigeaient les livraisons de manière appropriée. La rhétorique et la mémoire collective étaient alors bien éloignées de la réalité. Aujourd'hui encore, ces fausses perceptions constituent un point d'ancrage pour les slogans et les commentaires, mais moins pour les politiques concrètes.

La future coopération atlantique

Dans le Conseil de l'énergie UE/États-Unis, institué en 2009, des questions liées à l'énergie et à la sécurité énergétique sont discutées et des stratégies communes sont élaborées. La transformation des systèmes énergétiques et du développement technologique induite par le changement climatique s'est révélée dès le début un champ de coopération à fort potentiel. La coopération transatlantique, à l'inverse, n'a pratiquement pas progressé sur les questions liées à la sécurité énergétique. Cependant, il est intéressant de noter à quel point ce forum s'est récemment concentré sur la sécurité de l'approvisionnement européen en gaz. Les États-Unis s'efforcent d'intégrer leurs intérêts en matière de politique étrangère dans le secteur de l'énergie. Compte tenu de leur attitude critique vis-à-vis de la Russie, leur priorité est de renforcer l'Ukraine et de soutenir les importations de GNL des pays d'Europe centrale et orientale. Du point de vue de l'UE, la principale demande était une plus forte intervention de l'État dans la politique énergétique à travers des investissements stratégiques.

On peut ainsi tirer deux conclusions concernant les positions des deux partenaires dans la politique de sécurité énergétique et l'évolution de leurs rapports: du côté des États-Unis, la pertinence des stratégies mondiales de sécurité énergétique diminue du point de vue politique. Jusqu'à présent, ces stratégies étaient considérées en lien direct avec la sécurité de l'approvisionnement énergétique américain. De ce fait, les

modèles de coopération dans ce domaine accordaient une plus grande place aux préférences générales de Washington en matière de politique étrangère. Représentatives de ce phénomène sont l'offre d'approvisionner les membres de l'UE en Europe centrale et orientale en gaz naturel liquéfié ou la demande d'une intervention nationale pour la conception de pipelines. Ainsi, la vision concurrentielle qu'ont les États-Unis de leur politique énergétique transparait moins dans une politique étrangère (énergétique) plutôt axée sur la géopolitique. À l'intérieur de l'UE aussi, l'approche concurrentielle de la sécurité de l'approvisionnement en gaz est de plus en plus remise en cause. C'est, là aussi, la conception interne de l'Union de l'énergie qui est la plus concernée. La principale question est de savoir si l'intervention observée, davantage fondée sur les considérations géopolitiques et l'ingérence de l'État, favorise effectivement la sécurité de l'approvisionnement en Europe.

Alors que les deux côtés de l'Atlantique étudient la problématique de la sécurité régionale de l'approvisionnement européen en gaz – pour des motifs et sous des angles différents –, les transformations du marché mondial du pétrole passent au second plan. Pourtant, ces aspects devraient à l'avenir jouer un rôle important pour les deux parties, et en particulier pour l'UE avec son voisinage fragile. Des régimes de plus en plus instables dans les pays fournisseurs ou l'anticipation d'un éventuel blocage des investissements dans l'industrie pétrolière dû au faible niveau actuel des prix pourraient devenir des sujets centraux.

Andreas Beyer est chercheur et doctorant à l'Institut de politique de sécurité de l'Université Christian Albrecht à Kiel (ISPK).

Dr Severin Fischer est chercheur senior au Center for Security Studies (CSS) de l'ETH de Zurich. Il est notamment l'auteur de *Auf dem Weg zur gemeinsamen Energiepolitik* (2011) et de *An Energy World Order in Flux* (2016).

Les analyses de politique de sécurité du CSS sont publiées par le Center for Security Studies (CSS) de l'ETH Zurich. Deux analyses paraissent chaque mois en allemand, français et anglais. Le CSS est un centre de compétence en matière de politique de sécurité suisse et internationale.

Editeurs: Christian Nünlist et Matthias Bieri
Traduction: Consultra; Relecture: Lisa Watanabe
Layout et graphiques: Miriam Dahinden-Ganzoni
ISSN: 2296-0228

Feedback et commentaires: analysen@sipo.gess.ethz.ch
Téléchargement et abonnement: www.css.ethz.ch/cssanalysen

Parus précédemment:

Paix et violence en Colombie No 191
Bosnie-Herzégovine 20 ans après la fin de la guerre No 190
La sécurité nordique: sur la voie de l'OTAN? No 189
La politique étrangère d'Obama: premier bilan No 188
Un accord nucléaire pour le Pakistan? No 187
Les enjeux de la cohabitation en Géorgie No 186