

# Les difficultés du secteur de l'énergie dans la Communauté des États indépendants

*Paul Mathieu et Clinton R. Shiells*

Le secteur de l'énergie, qui joue un rôle économique important dans plusieurs pays de l'ex-Union soviétique à la tête de vastes gisements pétroliers et gaziers, souffre d'une gestion inefficace à l'origine de nombreuses distorsions. Cette situation, principalement due à un contrôle discriminatoire de l'accès aux pipelines, freine les échanges régionaux et avec l'étranger, empêchant cette partie du monde de réaliser tout son potentiel économique.

**D**EPUIS L'ÉCLATEMENT de l'Union soviétique, l'histoire des secteurs pétrolier, gazier et électrique de la Communauté des États indépendants (CEI) — entité con-

sacrant l'alliance économique de douze anciennes républiques soviétiques (Arménie, Azerbaïdjan, Bélarus, Géorgie, Kazakhstan, Moldova, Ouzbékistan, République kirghize, Russie, Tadjikistan, Turkménistan, Ukraine) — est une succession d'occasions manquées. Certes, le commerce avec les pays non membres de la CEI et les pays baltes progresse (en 1999, près de la moitié du pétrole produit dans la région était exportée hors de la CEI et des pays baltes, contre seulement 22 % en 1992), mais il se développerait encore davantage si les distorsions affectant des pans essentiels du secteur disparaissaient.



Avec le tracé des frontières nationales, cinq pays sont apparus comme de gros exportateurs nets d'énergie (voir encadré 1). Les importateurs nets, habitués à des prix extrêmement bas, ont subi une modification radicale des termes de l'échange et ont été contraints de payer des prix élevés à des fournisseurs en situation de monopole. De leur côté, les exportateurs nets ont découvert que les pipelines desservant les marchés régionaux et européens étaient pour l'essentiel sous le contrôle de pays voisins. Les gouvernements nationaux ont profité de leur position monopolistique pour s'assurer des rentes en limitant l'accès aux pipelines. Dans le même temps, de nombreux exportateurs nets, dans l'impossibilité d'accéder aux marchés occidentaux, ont pu échapper à la discipline de marché assurée par la mondialisation de la concurrence. La déconnexion des marchés mondiaux de l'énergie a favorisé le développement du troc et d'autres formes de paiement non monétaires. Dans les pays importateurs nets, les arriérés sur les factures d'énergie (quelquefois utilisés pour financer les budgets) ont fortement augmenté, contribuant à la croissance rapide de la dette extérieure. Le non-respect des contrats s'est généralisé, et les contentieux liés aux échanges d'énergie entre les différents pays ont perturbé les flux commerciaux.

Certaines réformes indispensables ayant pris du retard, les avantages acquis ont perdu et les décisions d'investissement ont été faussées. Le faible niveau des prix nationaux a encouragé une utilisation dispendieuse de l'énergie par les ménages et les entreprises. Selon des critères internationaux, la consommation d'énergie dans la CEI demeure extrêmement élevée, non seulement chez les exportateurs nets, mais aussi chez des importateurs comme le Bélarus et l'Ukraine.

### Causes

Les problèmes qui handicapent le secteur énergétique des pays membres de la CEI sont multiples : non seulement l'accès aux pipelines est contrôlé par des monopoles aux pratiques discriminatoires, mais les États sont trop interventionnistes et les prix faussés.

**Contrôle de l'accès aux pipelines aléatoire et discriminatoire.** La plupart des pipelines traversent le Bélarus, la Russie et l'Ukraine, tous pays qui tarifient l'accès à ces conduites de manière à favoriser leurs fournisseurs nationaux et où ce type d'abus se répand en toute impunité (voir cartes). Pour exporter son pétrole et son gaz vers le reste de l'Europe, la Russie doit l'acheminer via l'Ukraine et, dans une moindre mesure, via le Bélarus. La traversée de l'Ukraine pose d'énormes problèmes à Gazprom. En 2000, ce dernier a donc commandé à un consortium occidental une étude de faisabilité pour la construction d'un gazoduc contournant ce pays. Des difficul-

## Oléoducs dans la région de la mer Caspienne



Center for Global Energy Studies

### Encadré 1

#### Les principaux exportateurs nets d'énergie de la CEI

La Russie est le premier producteur et exportateur de pétrole et de gaz naturel de la CEI, avec environ 80 % de la production de brut et une part comparable des exportations nettes de la région. L'essentiel (quelque 85 %) de ses exportations de pétrole brut est destiné aux pays non membres de la CEI. Le gaz naturel russe représente approximativement 25 % des exportations totales de gaz vers l'Europe centrale et l'Europe de l'Ouest. Le Kazakhstan, qui progresse rapidement dans le classement des producteurs de pétrole, est le deuxième de la région; il exporte essentiellement vers les pays non membres de la CEI. L'Azerbaïdjan est également exportateur net et son pétrole destiné aux marchés mondiaux transite par la Géorgie et la Russie. L'Ouzbékistan et le Turkménistan sont de gros producteurs et exportateurs de gaz naturel à l'intérieur de la CEI, mais ne peuvent pas écouler leur production en Europe centrale ou en Europe de l'Ouest en raison des conditions limitant leur accès aux gazoducs russes.

## Gazoducs dans la région de la mer Caspienne



Center for Global Energy Studies

tés similaires ont conduit Transneft à réaliser un oléoduc pour contourner une section du pipeline qui traverse le Sud-Est de l'Ukraine jusqu'à Rostov-sur-le-Don.

Dans le même temps, la Russie, qui jouit d'un quasi-monopole en tant que premier fournisseur de services de transport pour les pays d'Asie centrale, a restreint l'accès des autres exportateurs nets de la CEI aux principales voies d'acheminement vers l'Europe de l'Ouest qui sont sous son contrôle. Le Kazakhstan, l'Ouzbékistan et le Turkménistan sont parmi les plus pénalisés par l'accès limité aux pipelines de Gazprom et par la distorsion des tarifs.

Le seul itinéraire de transit à la disposition du Turkménistan depuis son indépendance ne lui permet pas d'atteindre les marchés situés en dehors de l'ex-Union soviétique, et chaque pays traversé peut opérer une ponction sur ses ventes de gaz à d'autres États de la CEI et aux pays baltes. L'Azerbaïdjan peut accéder à deux pipelines, mais le premier, qui traverse la Géorgie, a une capacité extrêmement limitée, et le second, situé sur la portion russe du réseau Transneft, induit des coûts de transport très élevés. Les droits d'accès du Kazakhstan au réseau Transneft ont été fixés par l'administration, mais ses perspectives d'exportation sont nettement plus importantes depuis l'entrée en service, en 2001, du pipeline du Caspian Pipeline Consortium (CPC) reliant le champ de Tengiz (bassin caspien) à Novorossiisk, sur la mer Noire. Le CPC sera bientôt relié aux autres grands gisements kazakhs. Cette nouvelle conduite place le Kazakhstan dans une position de négociation plus favorable, comme en témoignent l'accord récent passé avec la Russie, qui garantit au Kazakhstan l'accès à long

terme au pipeline de Transneft, ou encore un accord de coentreprise d'exportation signé avec Gazprom.

**Intervention de l'État.** Bien que la Russie, qui domine les industries pétrolière et gazière, ait privatisé l'essentiel de sa production de pétrole, l'État reste fortement impliqué dans le transport (transport intérieur et transit). L'entreprise d'État Transneft contrôle 95 % du transport intérieur de pétrole brut. L'attribution administrative des exportations de pétrole brut et de pétrole raffiné crée un décalage entre les prix intérieurs et les prix mondiaux, qui, selon les estimations du FMI, représentait environ 2 % du PIB à la fin de 2000 (en tenant compte de l'impact des droits d'exportation). L'attribution, calculée sur la production, d'une partie de la capacité des pipelines d'exportation incite les compagnies pétrolières à surproduire du brut. L'excédent est soit vendu en l'état sur le marché intérieur, soit raffiné (pour le marché intérieur ou l'exportation). De surcroît, les exportations de certains produits de raffinage sont subordonnées à des objectifs de livraison sur le marché intérieur.

Le statut d'entreprise d'État de Transneft provoque également de graves distorsions dans les pays exportateurs voisins. Ses pratiques monopolistiques ont bloqué les tentatives d'entreprises étrangères, principalement en Azerbaïdjan et au Kazakhstan, d'utiliser son pipeline pour accéder aux ports en eau profonde de Novorossiisk et Ventspils, les contraignant à trouver d'autres solutions, plus onéreuses, ou nécessitant des investissements plus lourds.

S'agissant du gaz naturel, le premier fournisseur est Gazprom. L'État possède 38 % de cette entreprise, qui contrôle 90 % de la production, 80 % des réserves, tout le réseau de transport et détient le monopole des exportations hors de la CEI. Gazprom exerce depuis longtemps des fonctions quasi budgétaires en livrant du gaz à faible coût dans toute la Russie et à certains pays de la CEI (notamment le Bélarus).

En Russie, l'État domine également l'ensemble du secteur de l'électricité (production, transport, vente et distribution) via sa participation de 52 % dans RAO UES, lui-même actionnaire de 72 des 74 entreprises d'électricité régionales structurées selon un modèle d'intégration verticale. RAO UES contrôle le réseau haute tension fédéral et représente 84 % de la capacité de production de la Russie. Les tarifs de l'électricité sont inférieurs à ceux du marché grâce à un subventionnement implicite de l'ordre de 3-6 % du PIB. On observe également des subventions croisées significatives entre tarifs résidentiels et tarifs industriels.

**Distorsion des prix.** L'accès limité des exportateurs de la CEI au marché mondial exerce une pression à la baisse sur les prix de l'énergie destinée à la consommation intérieure ou aux exportations dans la CEI. L'engorgement du marché in-

térieur a souvent conduit à restreindre les échanges de produits énergétiques et dissuade les pouvoirs publics d'entreprendre des réformes politiquement sensibles.

Les prix du gaz naturel sont très inférieurs aux prix mondiaux et varient considérablement au sein même de la CEI. Ces dernières années, les prix les plus élevés pour le gaz russe concernaient les exportations vers l'Europe de l'Ouest : 125 dollars les 1.000 mètres cubes, contre 30 dollars pour le gaz vendu au Bélarus en 2000. Dans certains pays, comme au Bélarus, la tarification du gaz est un enjeu utilisé à des fins de politique étrangère. Ailleurs, le contrôle des gazoducs par l'État a contribué au maintien de prix bas. C'est ainsi que l'Ukraine s'est servi de son monopole sur les pipelines traversant son territoire pour obtenir de la Russie un gaz à

tains importateurs ont réglé du combustible avec des actions d'entreprises de leur pays opérant dans le secteur de l'énergie.

Alors que moins de 1 % de la production régionale d'électricité est vendue au reste du monde, le commerce au sein de la CEI est substantiel, avec, là encore, une forte présence de la Russie. Les échanges sont toutefois limités par la discontinuité des réseaux de transport régionaux et une distribution inefficace. Les prix de l'électricité négociée semblent très inférieurs aux prix de revient totaux et, dans le cas du gaz, réglés via des opérations de troc ou d'échange (l'Ouzbékistan, par exemple, échange du gaz contre de l'électricité en provenance de la République kirghize).

En revanche, le pétrole acheté ou vendu aux pays de la CEI est à l'heure actuelle généralement payé au comptant et aux prix

## En bénéficiant d'un accès aux pipelines moins limité et fondé sur la loi du marché, de nombreux pays richement dotés en ressources énergétiques pourraient augmenter substantiellement leurs exportations hors de la CEI et gagner beaucoup plus que ce que leur rapportent à l'heure actuelle les ventes aux pays de la région.

moins coûteux. Les tarifs, cependant, ne sont pas toujours transparents, car «couplés» avec les frais de transit.

Les prix du gaz varient aussi en fonction du mode de paiement. L'accumulation d'arriérés significatifs a réduit le recours au crédit, et les partenaires optent souvent pour le troc. Par conséquent, la plupart des prix cités dans les contrats sont essentiellement des «prix comptables». L'opacité des transactions favorise la discrimination par les prix, la corruption et la fraude fiscale. Il est impossible de connaître le prix réel du gaz livré dans le cadre d'une opération de troc, car les règles servant à déterminer la valeur des contreparties ne sont pas claires. Cer-

du marché. Les prix à l'exportation du pétrole brut kazakh varient cependant très fortement selon les marchés et les producteurs, non seulement en raison du caractère strictement comptable des prix fixés lors d'opérations d'échange, mais aussi de la dépendance du Kazakhstan vis-à-vis du réseau russe Transneft.

### Comment réformer le secteur

Un large consensus existe au sujet des mesures à prendre pour accroître l'efficacité du secteur de l'énergie. La Banque mondiale et d'autres instances ont conseillé aux pays de la CEI de démanteler les monopoles et d'offrir, aux conditions du marché, un accès aux réseaux de transport desservant les marchés mondiaux. Ils leur ont également recommandé d'instaurer des cadres réglementaires indépendants pour combattre les pratiques monopolistiques et garantir l'accès aux pipelines en toute transparence et sans aucune discrimination. Ils ont également souligné la nécessité de relever les prix intérieurs et d'améliorer le recouvrement tout en protégeant les catégories à faible revenu sensibles à toute hausse des prix de l'énergie (en particulier du chauffage et de l'électricité). Les pays dotés de capacités de raffinage très excédentaires devront



restructurer ce secteur d'activité; en Azerbaïdjan, par exemple, des raffineries non rentables ont survécu uniquement grâce aux compagnies pétrolières publiques.

Une des stratégies privilégiées est la déconcentration : il s'agit en fait de soumettre certaines activités d'une entreprise pratiquant l'intégration verticale à une concurrence plus intense afin d'isoler les segments constituant des monopoles naturels. La déconcentration présente des avantages sur le plan social, en réduisant les possibilités d'exploiter le pouvoir de marché, en éliminant les subventions croisées et en évitant la perte de contrôle quelquefois observée dans les structures intégrant de multiples activités. Le démantèlement des monopoles et la déconcentration peuvent se révéler indispensables pour assurer l'accès non discriminatoire aux pipelines, en dépit des avantages que peut présenter l'intégration verticale (approvisionnements moins incertains, coûts de transaction inférieurs, etc.). La conception et la mise en œuvre de cadres réglementaires indépendants dans des économies en transition présentent des difficultés qu'il ne faut pas sous-estimer.

Une coopération régionale plus efficace serait aussi souhaitable. En bénéficiant d'un accès aux pipelines moins limité et fondé sur la loi du marché, de nombreux pays richement dotés en ressources énergétiques pourraient augmenter substantiellement leurs exportations hors de la CEI et gagner beaucoup plus que ce que leur rapportent à l'heure actuelle les ventes aux pays de la région. Le traité sur la Charte de l'énergie signé en 1994 par 51 pays, dont tous ceux d'Europe et d'Asie centrale ainsi que l'Australie et le Japon, prévoit le libre transit des matières et produits énergétiques via les pipelines et les réseaux (encadré 2).

Le libre accès aux pipelines procurerait d'importants avantages à long terme en incitant plus efficacement les entreprises à investir dans la prospection, la mise en valeur des gisements et la construction de pipelines. Le réajustement des prix sur les prix mondiaux permettrait en outre des gains d'efficacité potentiellement substantiels. Comme l'accès plus large et fondé sur la loi du marché aux pipelines de transit dopera les prix régionaux en stimulant les exportations, en particulier vers l'Europe de l'Ouest, le coût budgétaire des subventions (explicites et implicites) augmentera, ce qui incitera les gouvernements à mener à bien les réformes et à encourager une consommation plus rationnelle de l'énergie.



*Clinton R. Shiells (à gauche) et Paul Mathieu sont économistes principaux au Département Europe II du FMI.*

Les bénéficiaires d'avantages acquis de très longue date (propriétaires des pipelines et des ressources énergétiques, États recevant une partie des rentes monopolistiques, etc.) s'opposeront sans doute avec vigueur aux nouvelles réformes. Les mesures susceptibles d'accroître la prospérité régionale ne seront probablement acceptées qu'à condition de figurer dans un train de réformes contenant des «compensations». Un dispositif garantissant l'entière adhésion au traité sur la Charte de l'énergie serait une des solutions : par exemple, les exportateurs de gaz du Turkménistan et de pétrole du Kazakhstan auraient respectivement accès aux pipelines de Gazprom et de Transneft, sans faire l'objet de discriminations. En outre, la déconcentration et la privatisation du réseau de transport stimuleraient l'investissement, contribuant ainsi à augmenter les capacités, à réduire les coûts d'acheminement et à renforcer la concurrence. Il faudra toutefois réfléchir avec soin à la meilleure manière d'intégrer la déconcentration au train des réformes. **F&D**

#### Encadré 2

### Traité sur la Charte de l'énergie

Le traité multilatéral sur la Charte de l'énergie vise à renforcer le respect du droit en matière d'énergie, en définissant des règles contraignantes pour tous les pays adhérents.

Les dispositions du traité portent principalement sur cinq aspects :

- la protection et la promotion des investissements liés à l'énergie, sur la base d'une extension du traitement national ou de la clause de la nation la plus favorisée (selon le régime le plus favorable);
- le libre-échange des matières, des produits et des équipements du secteur énergétique, sur la base des règles définies par l'Organisation mondiale du commerce;

- la liberté de transit de l'énergie via pipelines et réseaux;
- les mécanismes visant à régler les différends entre États ou entre États et investisseurs;
- l'efficacité énergétique ainsi que d'autres aspects relatifs à l'environnement.

Le traité, qui souligne fortement l'importance de la liberté de transit, clé du développement des marchés de l'énergie en Europe de l'Est, dans les pays baltes, en Russie et dans les autres républiques de l'ex-Union soviétique, prévoit un mécanisme pour régler les litiges liés à cet aspect. Ces problèmes sont toutefois encore très fréquents, ce qui porte à croire que les pays de la CEI en mesure de rendre le commerce régional plus efficace (Biélorus, Russie, Ukraine, etc.) n'ont pas encore adopté les dispositions du traité. Certains, comme la Russie, n'ont toujours pas ratifié le texte.