



COMPTE-RENDU

LES INVESTISSEMENTS CHINOIS, RUSSES ET AMERICAINS DANS LE SECTEUR ENERGETIQUE EUROPEEN

SYNTHESE DU RAPPORT

Les investissements étrangers dans le secteur pétro-gazier européen

Dans le secteur pétro-gazier, les investissements russes concentrent l'attention tandis que les acteurs américains et chinois apparaissent davantage en retrait. Confrontées au déclin rapide de la production en mer du Nord, les grandes *majors* états-uniennes ont eu tendance, ces dernières années, à se désengager du continent privilégiant *de facto* un recentrage sur les ressources non-conventionnelles en Amérique du Nord. À noter néanmoins que les récentes découvertes en Méditerranée orientale pourraient renverser cette tendance dans les années à venir. Pour ce qui est des investissements chinois, bien qu'en augmentation, ils ne représentent pas pour l'Europe un intérêt aussi stratégique que les investissements russes. Dans le secteur du pétrole, les investissements russes ont d'abord été marqués par la volonté de reconstituer la chaîne de valeur disloquée après la chute de l'Union soviétique. Cela s'est traduit par une politique d'acquisition d'actifs dans les pays baltes et d'Europe de l'Est (ex-COMECOM) principalement vers l'aval de la chaîne (raffinage et distribution) afin de garantir les ventes à l'exportation.

Cette stratégie a néanmoins connu un coup d'arrêt important dès le milieu des années 2000 dans un contexte de tensions géopolitiques croissantes entre la Russie et l'UE. Craignant pour leur sécurité énergétique, les États de l'Est de l'Europe ont alors durci leur législation, contraignant ainsi fortement les stratégies d'investissement des compagnies russes. De plus, les réformes intérieures menées par le président Vladimir Poutine ont réduit l'accès à la ressource sur le marché russe. En conséquence, ces compagnies pétrolières se sont progressivement retirées du marché européen afin de se concentrer davantage sur le segment de l'*upstream*, notamment au Moyen-Orient.

Gazprom reste néanmoins extrêmement présent sur le marché européen, qui constitue pour lui son premier marché d'exportation. Sa stratégie fut pendant longtemps relativement similaire aux stratégies des compagnies pétrolières russes. Souhaitant reconstituer la chaîne de valeur gazière, l'entreprise décida de favoriser une stratégie d'intégration vers l'aval, acquérant des actifs dans le transport ou la distribution afin de se rapprocher du consommateur final. Cette politique était fondée principalement sur des échanges d'actifs et sur des prises de participation dans des réseaux de transport de longue distance (exemple du gazoduc Yamal).

Pourtant, l'inquiétude grandissante des pays d'Europe centrale et orientale ainsi que la mise en œuvre du 3^e paquet Energie-Climat en 2009 et la concurrence du GNL ont profondément modifié la stratégie de Gazprom. D'une part, les règles relatives à l'*unbundling* (séparation patrimoniale entre la production et la fourniture de gaz) et l'accès des réseaux aux tiers (ATR) ont constitué des barrières à l'investissement. D'autre part, la stratégie vers l'aval s'est révélée beaucoup moins rentable que prévue, poussant la compagnie à se recentrer sur une politique de maîtrise et de sécurisation de ses routes d'approvisionnement.

La construction du North Stream 2 et du TurkStream symbolise cette volonté de recentrage permettant ainsi à Gazprom de contourner le transit du gaz par l'Ukraine et d'atteindre directement ses clients finaux en Europe. L'extension des règles de l'*unbundling* et de l'ATR aux gazoducs d'importation, suite à la directive gazière de 2019, limite néanmoins cette stratégie.

Les investissements chinois, russes et américains dans le secteur électrique de l'UE

Dans le domaine de l'électricité, les stratégies d'investissement chinoises, russes et américaines en Europe se différencient à partir de cinq critères : stratégie, technologie, géographie, capital et risque.

Pour la Chine, les investissements ciblent en priorité les réseaux de transport de l'électricité. Maîtrisant les technologies en UHV (hyper haute-tension), Pékin compte profiter des difficultés des opérateurs européens afin de renforcer son projet de réseau électrique mondial (GEII). L'objectif principal de cette « stratégie nationale », directement pilotée par le Premier ministre chinois, est de pouvoir accéder à des capacités d'électricité externes dans un contexte de saturation du marché chinois. L'objectif est également d'acquérir du savoir-faire afin de faciliter la gestion des renouvelables (EnR) dans le réseau électrique.

Le Sud de l'Europe concentre l'essentiel des investissements. En difficulté après des années de politique d'austérité, ces pays ont *de facto* fait figure de porte d'entrée du marché européen pour les investisseurs chinois. Forts de capacités financières impressionnantes, ces derniers ont pu acquérir un certain nombre d'actifs dans les réseaux de transport (TSO). Ainsi, en 2012, la compagnie chinoise CGTI avait racheté près de 21 % de l'opérateur portugais EDP. De même, les compagnies chinoises sont très présentes en Grèce ou sur l'île de Malte qui sert de *hub* entre les deux rives de la Méditerranée.

Après une phase de rachats d'actifs dans les réseaux nationaux, la Chine cherche désormais à promouvoir des connexions intercontinentales entre l'Europe, l'Afrique et l'Asie. Pourtant, la GEII a connu un certain nombre de revers. On peut citer par exemple l'échec de l'offre publique d'achat (OPA) de la CGTI sur la totalité du capital d'EDP en 2018 sous la pression des autorités américaines.

La stratégie d'investissement chinoise sur le marché électrique de l'Europe ne se limite cependant pas à la seule GEII mais embrasse l'ensemble des technologies bas-carbones ainsi que le secteur du nucléaire avec l'acquisition d'actifs, notamment au Royaume-Uni.

La stratégie russe est beaucoup moins ambitieuse et quasi-exclusivement centrée sur le nucléaire. N'ayant pas les capacités financières de la Chine, la Russie se concentre sur son marché traditionnel d'Europe de l'Est au sein duquel elle possède de solides réseaux d'influence, les ingénieurs et les responsables politiques ayant souvent été formés à Moscou. La compagnie russe Rosatom a ainsi pu s'imposer comme le principal fournisseur d'électricité nucléaire dans une région qui mise sur cette technologie afin de réduire ses émissions de carbone.

Enfin, contrairement à la Chine où l'État joue un rôle central, la stratégie américaine d'investissement sur le marché européen a largement été laissée à l'initiative des acteurs privés. Hormis quelques à-coups politiques de l'administration Trump, ce sont en effet les GAFAM qui modulent les politiques d'investissement américaines en Europe. Tenus par des engagements publics sur la lutte contre le changement climatique, ces géants du numérique font appel à des fournisseurs d'énergie renouvelable dans le cadre de contrats directs d'achat d'électricité, dit PPA (Power Purchase Agreement), en particulier en Europe du Nord. La région possède déjà un taux de production ENR assez élevé et les conditions climatiques sont bien adaptées aux contraintes liées au refroidissement de *Data Centers* très gourmands en énergie.

Cependant, la multiplication de ces PPA pose un problème majeur pour l'équilibre des réseaux électriques dans des petits États qui voient une partie de leur production être privatisée par les géants du numérique. Un tiers de la production irlandaise est ainsi menacée de se voir absorbée par les GAFAM à l'horizon 2030.

Le contrôle des investissements étrangers dans le secteur énergétique européen

Le contrôle des investissements directs étrangers (IDE) n'est pas un fait nouveau dans le secteur de l'énergie, qui était déjà l'objet d'attention durant la Guerre froide. La dislocation de l'URSS et le développement du libéralisme participèrent, un temps, à faire disparaître ce type de dispositifs de contrôle des investissements. Il fallut ensuite attendre le début des années 2000 pour voir les États européens se réappropriés ces mécanismes.

D'abord limités au secteur de la défense, ces dispositifs s'étendent progressivement au secteur de l'énergie et des technologies bas-carbones. Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette tendance. D'une part, depuis les années 2000 et surtout la crise financière de 2008, on assiste à un retournement des courbes de flux d'IDE faisant des pays émergents des exportateurs nets d'IDE vers l'Europe. 2012 fut l'année décisive où le volume d'IDE des pays du Sud a dépassé pour la première fois celui du Nord. D'autre part, les années 2010 ont vu de nombreuses entreprises chinoises acquérir des actifs technologiques en Europe dans le domaine de la transition énergétique.

Craignant un captage des technologies par les acteurs étrangers, les Européens ont réagi en renforçant davantage leurs dispositifs de contrôle. Au Royaume-Uni, l'arrivée au capital d'un groupe chinois dans la centrale nucléaire d'Hinkley Point fut à l'origine de cette prise de conscience politique. En Allemagne, ce fut l'acquisition de RWE par une holding établie par un



investisseur russe tandis que la France renforça ses dispositifs de contrôle après le rachat de la branche énergie d'Alstom par General Electric.

Contrôler les investissements étrangers dans le secteur énergétique se révèle toutefois difficile à mettre en œuvre. Premièrement, les technologies sont le plus souvent détenues par des petites ou moyennes entreprises (ETI et PME) ce qui complexifie le travail des contrôleurs. Avec son important tissu de PME, l'Allemagne est particulièrement vulnérable à ce risque. S'ajoute également un enjeu de traçabilité des investisseurs étrangers, dont l'identité exacte et les motivations sont parfois complexes à établir. Enfin, les autorités politiques doivent s'assurer que les mécanismes de contrôle ne diminuent l'attractivité économique du territoire. Les IDE étrangers demeurent indispensables pour répondre aux besoins d'investissements colossaux nécessaires à la transition énergétique.

SYNTHÈSE DES DÉBATS

La transformation du secteur gazier européen et les nouveaux risques pour Gazprom

Avec la montée en puissance du GNL, une entreprise comme Gazprom a dû s'adapter à une transformation profonde du secteur gazier. Pourtant, cette adaptation nécessaire n'a pas réellement remis en cause la politique de recentrage des activités de l'entreprise vers la sécurisation de ses voies d'exportation.

D'une part, avec son immense réseau de gazoducs et d'infrastructures de transport, Gazprom est capable de jouer le jeu concurrentiel et de soutenir une bataille des prix pour préserver ses parts de marché. Son prix de vente à l'exportation est ainsi encore inférieur à celui des acteurs du GNL. D'autre part, le monopole de l'entreprise sur les exportations par gazoduc depuis la Russie lui confère un avantage compétitif majeur face à l'arrivée de nouveaux concurrents russes comme Rosneft ou Novatek. Par conséquent, Gazprom demeure largement en capacité de conserver ses parts de marché en Europe.

Le risque pour l'entreprise est donc moins la concurrence du GNL que la possibilité de rester une source fiable d'approvisionnement pour ses clients européens. C'est pourquoi la sécurisation des voies d'exportation est devenue si cruciale pour Gazprom. L'accord récent trouvé avec l'ukrainien Naftogaz sur la question du transit symbolise *de facto* cette volonté stratégique. Cet enjeu de sécurisation des sources d'approvisionnement sera d'autant plus important que le gaz, du fait de sa flexibilité, va jouer un rôle clé dans la transition énergétique. Néanmoins, la stratégie de Gazprom doit faire face à des obstacles importants qui pourraient limiter à l'avenir son poids dans le marché européen. Les deux principaux sont l'extension des règles européennes aux gazoducs d'importation qui menace le monopole d'exportation par gazoducs de l'entreprise et les sanctions extraterritoriales états-uniennes, qui ont démontré leur capacité de retarder, voire empêcher, la construction de nouveaux gazoducs vers l'Europe.

L'Europe, terrain d'affrontement entre grandes puissances dans le secteur électrique ?

En réalité, nous assistons à une forme de partage géographique et technologique entre les trois pays investisseurs. La localisation géographique des investissements s'avère assez différente : les investissements chinois se concentrent ainsi dans le Sud de l'Europe et sont largement

déterminés par la volonté de relier entre eux les réseaux électriques européens, africains et asiatiques. Cette région est aussi très favorable aux investisseurs chinois du fait de la faiblesse financière des gestionnaires de réseaux locaux. Les investissements russes sur le marché électrique européen se concentrent en Europe de l'Est, une région où les entreprises chinoises sont moins présentes dans ce secteur. Enfin, les investissements américains des GAFAM en Europe du Nord s'expliquent par les conditions météorologiques locales et les capacités EnR actuelles et futures.

Au niveau technologique, nous assistons également plutôt à une coexistence qu'à une concurrence. Schématiquement, les Chinois investissent principalement dans les réseaux électriques tandis que les Américains se concentrent sur le secteur des EnR, et les Russes se focalisent sur la filière nucléaire.

Il n'existe donc pas pour l'instant de rivalités fondamentales et de tensions entre tous ces acteurs dans le secteur électrique (le secteur pétro-gazier étant l'objet d'une vive concurrence russo-américaine). La donne pourrait cependant changer si le réacteur nucléaire chinois Hualong One obtient la certification des autorités britanniques ce qui en ferait un concurrent redoutable pour le VVER 1200 de Rosatom sur les marchés d'Europe de l'Est.

La vraie problématique n'est pourtant pas la rivalité potentielle entre des puissances non-européennes mais la capacité de l'Europe de devenir un acteur majeur de la transition énergétique dans le monde. Or, pour l'heure, l'UE accuse un retard conséquent sur un nombre important de technologies bas-carbones, notamment vis-à-vis de la Chine. Le risque est donc de voir l'Europe substituer à sa dépendance extérieure aux énergies fossiles une nouvelle dépendance aux technologies et aux matériaux de la transition énergétique.

Quelle réponse européenne aux défis posés par les investissements russes, chinois et américains dans l'énergie ?

Depuis quelques années, les institutions européennes ont pris conscience des vulnérabilités de l'UE dans le domaine énergétique. Longtemps cantonnée au pétrole et au gaz, cette prise de conscience géostratégique s'étend dorénavant à l'ensemble des sources d'énergie et aux technologies bas-carbones. La nouvelle Commission présidée par Ursula Von der Leyen se définit d'ailleurs comme étant une « commission géopolitique » et affiche des objectifs ambitieux en matière de « Green New Deal ».

Pour autant, les divisions que l'on observe au sujet des stratégies énergétiques des Etats membres se retrouvent également au sein des dispositifs de contrôle des investissements. Seuls douze pays de l'UE possèdent de tels dispositifs et chaque pays est libre d'en définir les modalités si bien que certains États n'ont pas les outils législatifs pour empêcher des rachats d'actifs stratégiques. Ce phénomène est d'autant plus préoccupant que les États qui n'ont pas de mécanisme de contrôle sont bien souvent les mêmes qui souffrent d'importants besoins financiers. Dès lors, ces États sont fortement exposés au risque d'acquisition de pans entiers de leurs industries stratégiques par des investisseurs étrangers.

La Commission européenne a bien mis en place un mécanisme de surveillance des IDE mais celui-ci est non-contraignant pour les États membres. De plus, ce mécanisme ne permet pas de régler le problème récurrent de la surveillance des petites et moyennes entreprises et ne



traite pas des enjeux spécifiques au secteur de l'énergie, d'autant que celui-ci est complexe à cartographier.

Etant donné le coût de la transition énergétique, l'UE ne peut faire l'économie d'une capacité interne de financement qui soit à la hauteur des enjeux. Une UE puissante financièrement pourrait ainsi, comme aux États-Unis, réduire substantiellement le besoin d'attirer des IDE dans certains secteurs stratégiques. En cela, le projet d'un fonds souverain européen doté de 100 milliards d'euros va dans le bon sens, même si les modalités de ce fonds restent encore à préciser.

