

VERS UNE GOUVERNANCE MONDIALE DE L'ÉNERGIE : COMMENT COMPLÉTER LE PUZZLE

Sijbren De Jong

Chercheur et doctorant, Centre de Louvain pour l'étude de la gouvernance mondiale, Université catholique de Louvain. Ses domaines d'expertise comprennent la politique énergétique extérieure de l'Union européenne (UE), les relations énergétiques extérieures de l'UE par rapport à la Russie et à la Communauté des Etats indépendants, et la gouvernance mondiale de l'énergie.

→ De Jong, S. 2011. Vers une gouvernance mondiale de l'énergie : comment compléter le puzzle. *Revue internationale de politique de développement*, n° 2 : 29-54. DOI 10.4000/poldev.690.

.....

Résumé

Les relations énergétiques mondiales contemporaines se sont profondément transformées en raison, notamment, de la diminution des réserves de gaz et de pétrole, de l'accroissement de la demande en énergie provenant des économies émergentes, de la nécessité de prendre en compte les changements climatiques à l'échelle mondiale, de l'impact des sources d'énergie alternatives et renouvelables, et, en corrélation avec tout cela, du renforcement de la politisation et de la sécurité de l'approvisionnement de l'énergie.

L'architecture institutionnelle régissant les relations énergétiques au niveau mondial n'a pas su s'adapter à ces évolutions. Elle souffre de problèmes fondamentaux de représentativité, d'un niveau d'institutionnalisation faible ainsi que d'un manque de capacité pour la mise en œuvre de la conformité. Les institutions actuelles risquent donc de devenir non représentatives et, en fin de compte, inefficaces, à moins qu'une réforme n'ait lieu.

L'on se livrera par la suite à une analyse des institutions et instances de discussion internationales les plus influentes en matière d'énergie, en s'attachant particulièrement à déterminer leur compétence à gérer avec succès les relations énergétiques mondiales, le rôle des pays émergents et en développement au sein de l'architecture actuelle, et les possibilités pour ces instances de discussion et institutions de contribuer à une forme de gouvernance mondiale de l'énergie qui soit efficace et exhaustive.

Mots clés

Agence internationale de l'énergie (AIE) • coopération internationale • Forum international de l'énergie (FIE) • G-8 • G-20 • gouvernance mondiale de l'énergie • pétrole – combustibles fossiles • sécurité d'approvisionnement • sécurité énergétique • Traité sur la Charte de l'énergie (TCE)

1. Introduction

Le marché mondial des hydrocarbures a subi des changements radicaux au cours des soixante dernières années. Les marchés actuels ont véritablement une portée mondiale et incluent la participation d'un large éventail d'acteurs. Cette situation était bien différente vers le milieu du XX^e siècle lorsqu'un groupe choisi d'entreprises occidentales, qui détenait des concessions dans les principaux pays exportateurs de pétrole, dominait la chaîne d'approvisionnement grâce à ses logiques commerciales internes. Connues sous le nom de *Seven Sisters*¹, ces entreprises contrôlaient d'une main de fer les marchés pétroliers mondiaux. Ce paysage se modifia complètement au cours des années 1970, alors que le monde assistait à une série d'interruptions de l'approvisionnement en pétrole, à l'instigation des pays fournisseurs non occidentaux². Les interruptions déclenchèrent une réponse institutionnelle de la part de l'Occident, avec la création de l'Agence internationale de l'énergie (AIE) en 1974, qui avait pour objectif principal de neutraliser les perturbations du marché du pétrole grâce à son mécanisme de répartition du pétrole en cas d'urgence (*voir troisième partie*).

Les « crises pétrolières » des années 1970 marquèrent un tournant décisif dans les relations énergétiques mondiales puisque les efforts des exportateurs de pétrole en faveur de la nationalisation de la production privèrent les *Seven Sisters* de leur emprise sur le marché mondial et bouleversèrent en même temps l'intégration verticale de l'industrie. Par conséquent, les compagnies pétrolières nationales (CPN) nouvellement créées furent privées de points de vente et de marchés d'importation (Goldthau et Witte 2010, 4 ; Jaffe 2009, 79 ; Haghighi 2007, 53). Au fond, les origines du marché mondial du pétrole tel que nous le connaissons aujourd'hui remontent ainsi aux crises des années 1970.

La fin de la Guerre froide provoqua une chute des prix du pétrole brut et fit naître l'espoir d'un marché mondial du pétrole qui soit libre, transparent et ouvert, dépossédé de prérogatives nationales (Van der Linde, Perlot et Hoo-geveen 2006, 5). La dissolution de l'Union soviétique entraîna l'ouverture des marchés de gaz naturel et de pétrole jusque-là plus captifs en Asie centrale. Le besoin en ressources énergétiques fiables et abordables en Europe occidentale d'une part, et en investissements dans les anciennes républiques soviétiques d'autre part, suscita la mise en place d'un processus qui mena à la Déclaration sur la Charte européenne de l'énergie³. L'élaboration et la signature ultérieures

1 Les *Seven Sisters* regroupaient à l'époque la Standard Oil of New Jersey (Esso), la Royal Dutch Shell, l'Anglo-Persian Oil Company, la Standard Oil Company of New York (Socony), la Standard Oil of California, la Gulf Oil et Texaco. Aujourd'hui, après une série de fusions et de rachats, seules quatre des sept compagnies demeurent autonomes, à savoir ExxonMobil, Chevron, Shell et BP.

2 En 1973, les membres arabes de l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP) déclenchèrent un embargo pétrolier et réduisirent leurs exportations vers les Etats-Unis et l'Europe occidentale en réaction au soutien que ces derniers avaient apporté à Israël pendant la guerre de Yom Kippour. La révolution iranienne de 1979 perturba considérablement la production et l'exportation de pétrole iranien. Après la reprise des exportations, la production connut un débit plus faible et irrégulier, ce qui provoqua une hausse des prix. Durant la guerre Iran-Irak qui suivit en 1980, la production iranienne fut pratiquement stoppée.

3 *Traité sur la Charte de l'énergie (et documents connexes)* (en anglais), p. 209, http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf (consulté le 9 juin 2010).

du Traité sur la Charte de l'énergie (TCE) (*voir cinquième partie*) en 1994⁴ marquèrent le premier et seul accord énergétique intergouvernemental visant à la protection des investissements qui soit constitué de règles juridiquement contraignantes, qui soit renforcé par un mécanisme de résolution des différends et qui comporte des principes détaillés par rapport au transit (Goldthau et Witte 2010 ; Haghghi 2007, 188-189).

Cependant, bien des choses ont changé depuis le début des années 1990 puisqu'un nombre important de nouveaux acteurs sont intervenus sur la « scène mondiale » et que les préoccupations liées aux changements climatiques sont devenues les premiers points à l'ordre du jour de la politique internationale. Parmi ces nouveaux acteurs, on trouve les plus grandes compagnies nationales de pétrole (CNP), des négociants en matières premières et de puissantes compagnies intermédiaires. Cette évolution se traduit d'une part par une forte augmentation de la demande mondiale en énergie et de la spéculation, et, d'autre part, par une prise de conscience accrue du besoin d'intégrer les pays émergents de manière adéquate au sein d'un accord mondial sur les changements climatiques.

Si l'on examine les choses de plus près, l'on s'aperçoit que ces nouveaux acteurs diffèrent par rapport à l'impact qu'ils ont sur les marchés énergétiques mondiaux. Les négociants peuvent aggraver la volatilité des prix et l'incertitude du marché, tandis que les compagnies intermédiaires peuvent contribuer à réduire la transparence globale des transactions. Cela dit, le « véritable impact » est produit par les CPN quand on considère des facteurs comme le taux de demande en énergie et les effets sur les changements climatiques à l'échelle mondiale. Les plus importantes de ces CPN sont celles du Brésil, de la Russie, de l'Inde et de la Chine (BRIC). La Russie et le Brésil ont d'autant plus d'influence qu'ils sont tous deux de grands fournisseurs de gaz (Russie) et d'éthanol (Brésil).

Un autre facteur qui accroît la complexité de la coopération internationale vient du fait que les pays BRIC et leurs CPN semblent préférer une approche de l'énergie centrée sur l'Etat, caractérisée par une autonomie et un contrôle nationaux, plutôt qu'ancrée dans des cadres de gouvernance multilatéraux (Van de Graaf 2008, 39 ; Goldthau et Witte 2010 ; Perovic 2008 ; Chen et Ni 2008 ; Daojing 2006 ; Baumann 2010, 85-87).

L'objectif est ici d'analyser la force et la capacité de l'architecture énergétique internationale existante à gérer les relations énergétiques mondiales (particulièrement dans le secteur des hydrocarbures), en se concentrant sur le rôle des pays émergents et en développement. La deuxième partie évalue la notion même de sécurité énergétique et ses implications en matière de gouvernance mondiale de l'énergie. Les quatre parties suivantes analysent les institutions et instances de discussion internationales sur l'énergie les plus influentes, en vue surtout de déterminer leur capacité à gérer les relations énergétiques mondiales de manière efficace, le rôle des pays émergents et en développement au sein de l'architecture actuelle, et les possibilités pour ces instances de discussion et institutions de contribuer à une forme de gouvernance mondiale de l'énergie

4 *Ibid.*, pp. 37-161.

qui soit efficace et exhaustive. La septième partie se livre à une évaluation critique des capacités de ces organisations à contribuer à la gouvernance mondiale de l'énergie et propose des recommandations en vue d'une coopération énergétique internationale.

2. La sécurité énergétique

La sécurité énergétique représente un concept qui est devenu de plus en plus une priorité politique, comme l'illustre notamment son inclusion dans la Stratégie européenne de sécurité, la Stratégie nationale de sécurité des Etats-Unis de 2010 et la récente proposition russe pour de nouvelles règles de coopération énergétique internationale⁵.

Il est difficile de donner une définition universelle de la sécurité énergétique car sa signification diffère selon les individus. Les trois documents stratégiques susmentionnés en fournissent une bonne illustration. Alors que les Etats-Unis et l'Union européenne définissent d'abord la sécurité énergétique comme une réaction à une dépendance malvenue envers des fournisseurs extérieurs⁶, la Russie, de son côté, considère la sécurité énergétique sous l'angle d'une souveraineté étatique inconditionnelle sur les ressources naturelles, de mécanismes de résolution des conflits liés au transit qui soient réformés, et de la garantie d'un accès non discriminatoire et concurrentiel aux marchés énergétiques internationaux⁷.

Outre ces différentes interprétations de la part des producteurs et des consommateurs, la signification du concept de sécurité énergétique fait aussi l'objet d'une controverse selon que le pays en question est exportateur, importateur ou Etat de transit. De plus, la manière dont un pays définit la sécurité énergétique dépend en grande partie de sa propre « situation énergétique », qui est la composition de son mélange énergétique national et de l'étendue de sa dépendance vis-à-vis de fournisseurs spécifiques.

⁵ Conseil de l'Union européenne, *Une Europe sûre dans un monde meilleur: Stratégie européenne de sécurité*, Bruxelles, 12 décembre 2003. « Stratégie nationale de sécurité » (*National Security Strategy*), Washington, DC: La Maison Blanche, mai 2010. Président de Russie, « Approche conceptuelle pour un nouveau cadre juridique en matière de coopération énergétique (objectifs et principes) » (*Conceptual approach to the new legal framework for energy cooperation (goals and principles)*), 21 avril 2009, <http://eng.kremlin.ru/text/docs/2009/04/215305.shtml> (consulté le 10 mars 2010).

⁶ La *Stratégie européenne de sécurité* de 2003 déclare: « La dépendance énergétique constitue pour l'Europe une source de préoccupation particulière. L'Europe est le principal importateur mondial de pétrole et de gaz. Ses importations représentent aujourd'hui environ 50 % de la consommation d'énergie. Ce chiffre passera à 70 % en 2030. La plupart des importations de produits énergétiques proviennent du Golfe, de Russie et d'Afrique du Nord » (Conseil de l'Union européenne, *supra* note 5, p. 3). Dans son *Rapport sur la mise en œuvre de la stratégie européenne de sécurité* du 11 décembre 2008 (doc. S407/08), le Conseil de l'Union européenne définit la sécurité énergétique de manière similaire, mais donne à cette question un rôle plus central, ce qui illustre bien son importance croissante. La Stratégie nationale de sécurité des Etats-Unis de 2010 indique: « Nous devons transformer la façon dont nous utilisons l'énergie, en diversifiant les approvisionnements, en investissant dans l'innovation et en mettant en place des technologies énergétiques propres. Ce faisant, nous renforcerons la sécurité de l'énergie, nous assurerons la création d'emplois et nous nous battons pour obtenir un accord sur les changements climatiques. » Voir *National Security Strategy*, mai 2010, p. 10.

⁷ Voir Président de Russie, *supra* note 5. Concernant cette proposition, voir aussi Bochkarev, A., « Redrawing the global energy blueprint », *European Voice*, 12 février 2010, <http://www.europeanvoice.com/article/2010/02/redrawing-the-global-energy-blueprint/67151.aspx> (consulté le 16 juin 2010). Voir aussi Belyi, A., *A Russian perspective on the Energy Charter Treaty*, Real Instituto Elcano, 2009, http://www.kent.ac.uk/politics/carc/research/eag/papers/ARI98-2009_Belyi-Russian_Perspective_Energy_Charter_Treaty.pdf (consulté le 16 juin 2010).

2.1. La sécurité d'approvisionnement

La « sécurité d'approvisionnement » (Haghighi 2007, 14) est un terme communément utilisé lorsque l'on évoque la sécurité énergétique. Sous ce rapport, la sécurité énergétique concerne plus l'accès à des quantités suffisantes d'énergie, leur caractère économiquement abordable, et la protection contre les interruptions d'approvisionnement (Fuerth 2005, 411 et 413 ; Yergin 2006, 70). Certains auteurs sont partisans d'une interprétation plus rigoureuse du terme « sécurité », en insistant sur le fait que la sécurité énergétique ne concerne pas seulement la fiabilité de l'accès à l'approvisionnement, mais doit aussi s'attacher à protéger son infrastructure vitale contre les menaces extérieures, à l'échelle nationale et internationale (Kalicki et Goldwyn 2005, 2 ; Koknar 2009 ; Nincic 2009 ; Yergin 2006)⁸.

Il est clair, cependant, que de telles opinions sur la sécurité énergétique proviennent essentiellement d'une perspective de consommateur. Un Etat fournisseur serait plus susceptible de se soucier d'une demande soutenue et de prix stables afin que son budget national puisse compter sur un flux de revenus fiable (Baumann 2010, 88 ; Yergin 2006, 71). A cet égard, il ne faudrait pas ignorer les pressions qui pèsent sur les pays exportateurs quand il s'agit de s'acquitter des obligations d'approvisionnement domestique compte tenu de leur propre développement économique et de leur croissance démographique (Luft et Korin 2009, 6). De la même façon, les principales préoccupations en matière de sécurité énergétique d'un Etat de transit ont plus de chances de porter sur la garantie d'un flux de revenus fiable, grâce à des taxes de transit ou par le biais d'un pourcentage du gaz transporté sous la forme d'un paiement en nature. Les négociations souvent laborieuses entre le Bélarus, l'Ukraine et la Russie à propos des taxes de transit du gaz naturel destiné à l'Europe sont très révélatrices de l'importance des revenus produits par le transit⁹. La politique de sécurité énergétique d'un Etat de transit vise donc en grande partie à consolider, améliorer et utiliser sa situation géographique stratégique entre fournisseurs et consommateurs.

⁸ Au moment de la rédaction de cet article, un pétrolier japonais transportant plus de 270 000 tonnes de pétrole s'est trouvé endommagé à la suite d'une explosion dans le détroit d'Hormuz. La question se pose de savoir si cette explosion a été causée par une attaque ou un accident. Dans tous les cas, l'accident met une nouvelle fois en lumière la nature étroite du détroit d'Ormuz par lequel passent chaque jour des millions de barils de pétrole. Voir CNN, « Officials : Explosion damages Japanese tanker in Strait of Hormuz », 28 juillet 2010, <http://edition.cnn.com/2010/WORLD/asiapcf/07/28/uae.tanker.explosion/index.html?ref=allsearch#fbid=UcvafNPBNjZ> (consulté le 29 juillet 2010). D'autres mettent en doute la capacité de pays tels que l'Iran à poser une menace crédible au détroit d'Ormuz. Voir Gholz, E., « Why Iran can't cut off your oil », *Foreign Policy*, septembre/octobre 2009, http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/08/12/the_strait_dope (consulté le 29 juillet 2010).

⁹ Les négociations de fin 2008 n'aboutirent pas à un accord, ce qui incita la Russie à couper le gaz. L'étude détaillée de ces négociations n'est cependant pas l'objet du présent article. Pour une analyse détaillée du différend et de la capacité de l'Union européenne à gérer de telles perturbations de l'approvisionnement à l'avenir, se référer à De Jong, Wouters et Sterkx (2010). Au moment de la rédaction de cet article, une autre crise s'est déclarée, cette fois entre la Russie et le Bélarus à la suite des impayés de la part de cette dernière. Voir EUobserver, « Russia to cut supplies to Belarus », 21 juin 2010, <http://euobserver.com/9/30328> (consulté le 21 juin 2010). Voir aussi EurActiv, « Russia orders Belarus gas supplies cut », 21 juin 2010, <http://www.euractiv.com/en/energy/russia-orders-belarus-gas-supplies-cut-news-495439> (consulté le 22 juin 2010). Ce différend reçut une réaction instantanée de la diplomatie bilatérale des camps russe et européen, soucieuse de ne pas porter atteinte aux approvisionnements du marché européen. Voir EUobserver, « Russia launches EU gas communications blitz », 21 juillet 2010, <http://euobserver.com/9/30332> (consulté le 22 juillet 2010).

En dehors des interprétations de cette sorte, la sécurité énergétique revêt aussi nécessairement une dimension plus large compte tenu de la nature finie des combustibles fossiles. Cela incite les Etats consommateurs, producteurs et de transit à rechercher d'autres sources d'énergie¹⁰. De plus, certains événements récents, tels que le déversement accidentel de pétrole dans le golfe du Mexique¹¹, ont illustré le fait que la sécurité énergétique a autant trait à l'obtention d'un accès stable à des ressources en pétrole qu'au traitement sans risque et minutieux de ce dernier.

2.2. Faut-il sécuriser l'approvisionnement ?

Nonobstant les interprétations susmentionnées en matière de sécurité énergétique, il convient de noter qu'une grande partie de la population mondiale vit avec moins de 1,25 USD par jour¹², sans accès fiable et suffisant à l'électricité. Avec pour sources d'énergie primaire le bois traditionnel, les résidus de culture et les excréments animaux, les pays les moins avancés (PMA) sont plus susceptibles de définir la sécurité énergétique en matière de disponibilité d'eau potable et d'énergie pour la cuisson, de chauffage, d'éclairage et de transport public (Luft et Korin 2009, 5). De plus, de nombreux pays exportateurs d'énergie sont des nations en développement et, étant donné qu'ils dépendent en général presque exclusivement d'un seul revenu provenant de la vente d'énergie, on peut les placer dans la catégorie de ce qu'il est convenu d'appeler les « Etats rentiers »¹³. Ces Etats ont souvent lutté pendant des décennies pour faire face aux déficits de la balance des paiements à la suite de changements des tarifs de l'énergie (Haghighi 2007, 381 ; Yergin 2006, 71).

Certains auteurs ont déclaré par le passé qu'une économie plus diversifiée et mieux développée avait beaucoup plus de chances d'être un havre de sécurité, de prospérité et de stabilité (Lipset 1959)¹⁴. Si l'on tient compte du fait qu'une part importante de la politique de sécurité énergétique des pays consommateurs est affectée à l'amélioration de la conjoncture pour les investisseurs étrangers dans les pays fournisseurs, il est indispensable qu'un aspect de cette politique vise aussi au renforcement des principales infrastructures sociales et physiques qui sont essentielles à l'obtention d'un tel investissement, à savoir les fondements d'une économie développée et diversifiée (Haghighi 2007, 386-387). Autrement dit, si l'on parle d'une politique de sécurité énergétique plus large, l'on ne doit pas négliger les liens avec la coopération au développement.

¹⁰ Au cours des dernières années, les discussions ayant trait à la nature finie des combustibles fossiles ont été dominées par la théorie du « pic pétrolier » (Deffeyes 2001 ; Goodstein 2004 ; Minqi 2007 ; Roberts 2005 ; Ruppert 2009 ; Yergin 2008).

¹¹ Le 20 avril 2010, une explosion à bord de la plate-forme de forage « Deepwater Horizon » dans le golfe du Mexique a provoqué le plus important déversement accidentel d'hydrocarbures de l'histoire de l'industrie. La plate-forme était alors louée par la société BP.

¹² Par exemple, selon la Banque mondiale, 50 % de la population d'Afrique subsaharienne vivait avec moins de 1,25 USD par jour au cours du premier trimestre 2009. Voir Banque mondiale, « Fiche thématique : l'Afrique subsaharienne », <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/ACCUEILEXTN/PAYSEXTN/AFRICAINFRENCHEXT/0,,contentMDK:21599156~pagePK:146736~piPK:226340~theSitePK:488775,00.html> (consulté le 1^{er} septembre 2010).

¹³ Le concept d'Etats rentiers est souvent évoqué à propos de l'hypothèse de la prétendue « malédiction des ressources naturelles » (*resource curse*), soit le phénomène selon lequel les Etats disposant de ressources naturelles abondantes jouissent d'une croissance économique plus faible et sont généralement moins développés que les pays disposant de bien moindres ressources naturelles (Collier 2003 ; Le Billon 2006 ; Friedman 2006 ; Karl 1997).

¹⁴ Comanescu, L., « The link between economics, security and stability: The case of South-Eastern Europe », 1999, p. 36, <http://www.nato.int/docu/colloq/1999/pdf/036-042.pdf> (consulté le 16 juin 2010).

2.3. Concurrence ou coopération ?

D'une manière générale, le débat sur la sécurité énergétique est souvent considéré comme une concurrence entre les Etats, où la sécurité d'un Etat intervient au détriment d'un autre. Cette opinion est en grande partie exacerbée par les tentatives de la part des pays consommateurs de définir la sécurité énergétique en termes de vulnérabilité accrue vis-à-vis des Etats fournisseurs¹⁵. Le pays en question est alors vu comme étant à la merci de l'attitude opportuniste des fournisseurs. Le marchandage constant entre le Bélarus, l'Ukraine et la Russie tend à renforcer cet argument, notamment d'un point de vue européen. Un tel raisonnement fait peu de cas, cependant, de l'interdépendance considérable existant entre les Etats fournisseurs et les Etats consommateurs en termes d'offre et de demande. Qui plus est, il engendre la dimension institutionnelle qui sous-tend les relations entre fournisseurs et consommateurs. Il ne faut pas perdre de vue que les règles du marché et les institutions internationales servent de plus en plus de structure aux relations énergétiques mondiales (Goldthau et Witte 2010, 2)¹⁶.

L'action concertée visant à influencer les relations énergétiques mondiales est trop souvent organisée d'un point de vue unique, soit du consommateur, soit du producteur, ce qui aboutit, à l'heure actuelle, à un paysage de l'énergie mondiale fragmenté et composé d'une mosaïque d'institutions, d'organisations et d'instances de discussion, où il s'avère difficile d'unifier les deux parties. Si l'on ajoute à cela l'essor des pays BRIC et les préoccupations énergétiques des pays en développement, la situation devient encore plus complexe.

La question est donc la suivante : dans quelle mesure l'architecture internationale existante peut-elle contribuer à s'écarter d'une *concurrence* à somme nulle pour tendre vers une *coopération* mondiale à somme positive en matière d'énergie ? Afin d'y répondre, les quatre parties ci-dessous analysent toute une sélection d'acteurs essentiels au sein du débat énergétique mondial en raison de leur capacité à gérer efficacement les relations énergétiques internationales. Parmi eux, l'on trouve les organisations les plus institutionnalisées, telles que l'AIE et le TCE, d'une part, et les instances de discussion internationales qui se caractérisent par une coopération moins stricte, comme le Forum international de l'énergie (FIE), le Groupe des huit (G-8) et le Groupe des 20 (G-20), d'autre part. Cette liste, sans être exhaustive, représente les organisations et les instances de discussion qui se distinguent de par leur impact *sur* la gouvernance mondiale de l'énergie et leurs possibilités *pour* une telle gouvernance.

¹⁵ Pour l'essentiel, de telles tentatives de la part des décideurs politiques peuvent être caractérisées de manœuvres de « sécurisation ». Les problèmes énergétiques sont définis comme extrêmement urgents, c'est-à-dire comme des menaces pour la sécurité, et deviennent des priorités politiques qui doivent être traitées immédiatement (et par des moyens exceptionnels). Il est important d'insister sur le fait qu'il s'agit là 1^o d'un processus subjectif, puisque les acteurs politiques choisissent, par le biais de discours sécuritaires, de placer les questions de politiques sous l'égide de la sécurité, mais aussi 2^o d'un processus intersubjectif, puisque la sécurisation (réussie) des questions de politiques dépend de l'accord de la société dans son ensemble (Buzan, Waever et De Wilde 1998, 21-25).

¹⁶ Al-Faisal, Prince T., « Don't be crude: Why Barack Obama's energy dependence talk is just demagoguery », *Foreign Policy*, 2009, p. 2, http://www.foreignpolicy.com/articles/2009/08/17/dont_be_crude (consulté le 29 juin 2010).

3. L'Agence internationale de l'énergie

L'AIE est une organisation intergouvernementale liée à l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) et créée à la suite de la crise pétrolière de 1973-1974. Le rôle premier de l'AIE était de « réparer » les graves perturbations du marché mondial du pétrole en coordonnant la mise en circulation de stocks de pétrole stratégiques¹⁷. L'AIE a depuis élargi son champ d'action¹⁸ pour y inclure l'amélioration de la sécurité énergétique, la protection de l'environnement, la croissance économique grâce à des approvisionnements stables en énergie et des marchés libres, et un engagement au niveau mondial avec les pays non membres au moyen du Dialogue mondial sur l'énergie¹⁹.

L'AIE publie régulièrement des documents et analyses statistiques et son autorité en matière de prévisions concernant le marché de l'énergie est largement reconnue. C'est elle qui décide des mesures à prendre auprès des gouvernements et du secteur énergétique privé, et son champ d'influence s'étend au-delà des seuls pays membres de l'AIE (Florini et Sovacool 2009; Baumann 2010, 80). En 1993, l'AIE instaura son Dialogue mondial sur l'énergie, dont l'objectif était de nouer des relations avec les pays non membres. La Chine, l'Inde et la Russie firent l'objet d'une attention toute particulière, et des accords bilatéraux furent conclus avec chacune d'entre elles (Bamberger 2004). De plus, l'AIE fit participer les pays non membres à ses « Accords d'exécution », réseaux opérationnels permettant aux membres intéressés et aux gouvernements non membres de mettre en commun des ressources et de stimuler la recherche en matière de technologies énergétiques spécifiques (Van de Graaf et Lesage 2009, 299).

En dépit de son champ d'action élargi, l'AIE est toujours essentiellement axée sur le mécanisme de répartition du pétrole en cas d'urgence, qui oblige les pays membres de l'AIE à maintenir des stocks de pétrole équivalents à au moins quatre-vingt-dix jours d'importations nettes²⁰. Jusqu'ici, l'on n'a dû recourir qu'à deux reprises à la mise en circulation coordonnée des stocks de pétrole, tout d'abord peu avant l'éclatement de la guerre du Golfe en 1991, afin de modérer les craintes relatives à des pénuries sur le marché, et ensuite en 2005, à la suite des ouragans qui avaient frappé le golfe du Mexique et détruit la plupart des infrastructures pétrolières de la région²¹.

Depuis ses débuts, l'AIE a connu une augmentation constante du nombre de ses membres; elle compte 28 pays membres à l'heure actuelle, un total inchangé depuis 2008²². Au moment de sa création, la part combinée de ses

17 Décision du Conseil de l'Organisation de coopération et de développement économiques établissant l'Agence internationale de l'énergie de l'Organisation (en anglais), 15 novembre 1974, <http://www.iea.org/about/docs/apendx4.pdf> (consulté le 29 juin 2010).

18 « A propos de l'AIE » (en anglais), dans <http://www.iea.org/about/docs/iea2010.pdf> (consulté le 19 juillet 2010).

19 *Accord relatif à un programme international de l'énergie (tel qu'amendé jusqu'au 25 septembre 2008)*, <http://www.iea.org/about/docs/IEP.PDF> (consulté le 29 juin 2010).

20 *About IEA Emergency Response*, p. 3, http://www.iea.org/textbase/nppdf/free/response_system.pdf (consulté le 19 juillet 2010).

21 *Ibid.*, p. 11.

22 Tous les pays de l'OCDE sont actuellement membres de l'AIE, à l'exception du Mexique et de l'Islande.

membres constituait le plus gros de la consommation mondiale de pétrole, fournissant donc à l'organisation un contrepoids suffisant pour pallier toute interruption de l'approvisionnement. La balance penchant plus à présent vers les pays BRIC, la capacité de l'AIE à intervenir en cas de distorsions du marché a été mise à l'épreuve. Ce changement d'orientation a de profondes conséquences quant à l'efficacité du mécanisme de répartition du pétrole de l'AIE car le déclin de la part relative de consommation mondiale de pétrole implique que, si une mise en circulation coordonnée des stocks pétroliers s'avérait nécessaire, son effet serait compromis puisque la part de consommation mondiale de pétrole de l'AIE se trouverait réduite par rapport aux autres principaux acteurs, notamment la Chine et l'Inde (Bamberger 2004, 154-155 ; Florini et Sovacool 2009 ; Kohl 2010, 204 ; Kalicki et Goldwyn 2005 ; Colgan 2009, 7 ; Harks 2010, 249 ; Yergin 2006, 75).

Modifier cette situation n'est pas une mince affaire. Tout d'abord, l'adhésion à l'AIE se limite aux pays de l'OCDE, ce qui signifie que, pour devenir membre de l'AIE, les pays BRIC doivent d'abord adhérer à l'OCDE. Les négociations sont susceptibles d'être contraignantes, compte tenu de l'impératif qu'ont les postulants de se conformer aux principes de la démocratie représentative et à une économie de marché libre²³. De plus, la nécessité de maintenir les stocks pétroliers équivalents à quatre-vingt-dix jours d'importations nettes représente une entreprise coûteuse et les pays BRIC que sont la Chine et l'Inde sont bien loin de pouvoir s'acquitter de cette obligation (Kohl 2010, 205-206 ; Van de Graaf 2008, 45 ; Van de Graaf et Lesage 2009, 299 ; Colgan 2009, 11 ; Harks 2010, 248). Ensuite, ce n'est pas forcément dans l'intérêt des pays en question de devenir membres de l'AIE car le système actuel leur permet de bénéficier des avantages sans pour autant procéder aux investissements requis (Van de Graaf 2008, 46 ; Van de Graaf et Lesage 2009, 299 ; Colgan 2009, 10 ; Florini et Sovacool 2009). Enfin, le système de répartition du poids de vote au sein du Conseil de direction de l'AIE est en partie fondé sur les parts de consommation de pétrole de 1973 et constitue donc un désavantage pour les pays BRIC (Van de Graaf 2008, 46 ; Van de Graaf et Lesage 2009, 306).

Une réforme s'impose afin que le mécanisme de répartition du pétrole en cas d'urgence reste efficace. Mais cela aura des répercussions sur les pouvoirs dévolus au sein de l'AIE puisque les nouveaux membres sont susceptibles de solliciter des droits de vote correspondant à leur part respective dans la consommation mondiale du pétrole (Colgan 2009, 10 ; Van de Graaf 2008).

Le directeur exécutif de l'AIE a cependant reconnu à maintes reprises la nécessité d'intégrer au bout du compte la Chine et l'Inde en tant que membres. En outre, la secrétaire d'Etat des Etats-Unis, Hillary Clinton, a suggéré au cours de son audience de confirmation devant la Commission des affaires étrangères du Sénat en janvier 2009 que l'AIE devrait commencer à rechercher des moyens de faire adhérer la Chine et l'Inde et que le Département d'Etat soutiendrait ses efforts (Florini et Sovacool 2009 ; Colgan 2009, 10).

En dépit de ces signes encourageants, la redistribution des votes reviendrait en fin de compte à un jeu à somme nulle, dans lequel le gain pour un pays

23 « A propos de l'OCDE », http://www.oecd.org/pages/0,3417,fr_36734052_36734103_1_1_1_1_00.html (consulté le 26 juillet 2010).

représente la perte pour un autre. Les Etats puissants bénéficient des dispositions existantes et n'ont donc guère de raison de modifier le système actuel (Colgan 2009, 8). Une telle réforme semble ainsi peu probable pour l'instant, ce qui veut dire qu'il est nécessaire de rechercher d'autres voies pour parvenir à des résultats. D'autres instances de discussion telles que le FIE, le G-8 et le G-20 peuvent jouer un rôle à cet égard. La partie suivante examine de manière plus détaillée le rôle du G-8 et du G-20 et leur association avec l'AIE tandis que la sixième partie porte essentiellement sur le FIE.

4. Le G-8 et le G-20

Le G-8 représente une tribune où les chefs d'Etat et de gouvernement des plus grandes démocraties industrielles du monde peuvent mener des dialogues et discussions informels sur un vaste éventail de problèmes politiques et économiques internationaux à l'heure actuelle. L'Allemagne, le Canada, les Etats-Unis, la France, l'Italie, le Japon, le Royaume-Uni et la Russie en sont membres. L'Union européenne participe à part entière aux sommets du G-8, mais elle n'en assure pas la présidence et n'est pas un pays hôte. Les premiers sommets du G-8 ne consacraient que relativement peu d'attention aux questions énergétiques; toutefois la situation changea considérablement à la suite du sommet de Gleneagles en 2005, présidé par le premier ministre britannique de l'époque, Tony Blair.

Le sommet de Gleneagles prit un grand nombre d'engagements fermes relatifs aux changements climatiques, à l'énergie propre et au développement durable, et reconnut pour la première fois de manière explicite le rôle de l'activité humaine dans les changements climatiques (Florini et Sovacool 2009; Lesage, Van de Graaf et Westphal 2009, 265). Selon Kirton et Kokotsis, 63 déclarations d'engagement au total ayant trait aux changements climatiques et à l'énergie furent répertoriées dans le Plan d'action de Gleneagles²⁴ visant à la réduction des gaz à effet de serre (GES) et à la promotion d'une économie à faible intensité de carbone, qui fut publié après le sommet²⁵. Ce dernier marqua un tournant décisif dans la coopération entre le G-8 et les autres institutions. L'AIE se vit attribuer un rôle consultatif important pour la mise en œuvre du Plan d'action et fut chargée d'étudier des scénarios énergétiques alternatifs, tandis que la Banque mondiale reçut la tâche de mettre au point un nouveau « Cadre d'investissement pour des énergies propres au service du développement »²⁶.

L'AIE publia son étude en 2008, qui préconise notamment le regroupement et la mise en œuvre d'urgence des objectifs d'efficacité énergétique et des programmes de technologies énergétiques des principales économies mondiales, l'amélioration des statistiques sur l'efficacité énergétique afin de permettre

²⁴ G-8, *Gleneagles Plan of Action: Climate change, clean energy and sustainable development*, 2005, http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2005/ccc_a.pdf (consulté le 30 juin 2010).

²⁵ Kirton, J. et E. Kokotsis, « Gleneagles performance: Number of documents, words and commitments », 2005, <http://www.g7.utoronto.ca/evaluations/2005gleneagles/2005commitments.html> (consulté le 29 juillet 2010).

²⁶ G-8, *The Gleneagles Communiqué* (points 11a et 11b), 2005, <http://www.g7.utoronto.ca/summit/2005gleneagles/communiqué.pdf> (consulté le 29 juillet 2010).

aux politiques futures de progresser sur la base d'une analyse et de données solides, la promotion de la mise en commun et de l'ambition en matière de mesures et de normes visant à accélérer le rendement des équipements et appareils permettant d'économiser de l'énergie, l'amélioration du rendement des centrales thermiques à charbon à l'échelle mondiale, la coordination et la mise en place au niveau international d'initiatives pour la capture et le stockage du dioxyde de carbone, et l'élargissement de la portée et de l'étendue des tentatives en matière de développement et de recherche de la part des gouvernements et du secteur privé pour proposer des options de transport à faible intensité de carbone (IEA 2008, 6-7).

Le Cadre d'investissement de la Banque mondiale pour des énergies propres au service du développement fut mis en place en 2007 ; il représente une analyse exhaustive des mécanismes de financement privé et public existants et possibles. Il a pour but d'améliorer l'accès à l'énergie dans les pays en développement, en particulier en Afrique subsaharienne, pour accélérer la transition vers une économie à faible intensité de carbone et s'adapter à la variabilité et aux changements climatiques (Lesage, Van de Graaf et Westphal 2009, 271 ; Kohl 2010, 204 ; World Bank 2007a ; World Bank 2007b, 8-22). La création du cadre fut suivie par la présentation officielle de son Plan d'action associé en avril 2007, qui s'attendait à ce que l'aide en faveur de l'énergie dépasse les 10 milliards USD pour les trois années suivant sa création, par contraste avec les 7 milliards USD des trois années ayant précédé sa création (Banque mondiale 2007b, 1). A la suite de l'introduction de ce cadre, la Banque mondiale consacra 40 % de ses prêts dans le domaine de l'énergie aux énergies renouvelables et à l'efficacité énergétique pendant la période de 2007 à 2009²⁷ et vit ses prêts dans les secteurs de l'énergie et des mines passer de 1784 millions de dollars pour l'exercice 2007 à 6267,4 millions de dollars (World Bank 2009, 57). Toutefois, aussi impressionnants que ces résultats puissent paraître, un examen plus approfondi du portefeuille des énergies renouvelables de la Banque mondiale révèle que, pour l'exercice 2009, plus de la moitié de ces énergies touchent à l'efficacité énergétique fossile et que la majorité de ses programmes en faveur des énergies renouvelables sont financés par des fonds provenant de donateurs particuliers et ne faisant donc pas partie de la structure des prêts pour l'énergie de la Banque mondiale²⁸.

Le sommet du G-8 qui s'ensuivit à Saint-Pétersbourg en 2006 accorda une attention moins marquée aux changements climatiques, aux énergies propres et au développement durable et se concentra plus particulièrement sur la sécurité énergétique, très probablement en raison du différend sur le gaz entre la Russie et l'Ukraine en janvier 2006. Le sommet publia une déclaration détaillée faisant référence aux «Principes de la sécurité énergétique mondiale»²⁹. Le sommet mit aussi en avant le Plan d'action de Saint-Pétersbourg

²⁷ Government of the Netherlands, *Position paper of the Netherlands on promoting World Bank investments in renewable energy*, La Haye, juillet 2010, p. 1, http://siteresources.worldbank.org/EXTES/Resourcs/NL_Position_Paper_WB_RE_2010_July.pdf (consulté le 1^{er} septembre 2010).

²⁸ Government of the Netherlands, note 27 ci-dessus.

²⁹ Les principes mentionnent, notamment, l'importance de la transparence et de la compétitivité des marchés ainsi que le besoin d'investissements à tous les stades de la chaîne d'approvisionnement en énergie, sous la protection d'un cadre juridique et réglementaire efficace. Ce document préconise aussi le renforcement du dialogue entre les parties prenantes, la

sur la sécurité énergétique mondiale, qui recommande notamment d'accroître la transparence, la constance et la stabilité des marchés mondiaux de l'énergie, d'améliorer le climat d'investissement dans le secteur de l'énergie, d'améliorer l'efficacité énergétique et l'économie d'énergie, de diversifier les sources d'énergie des pays, d'assurer la sécurité de l'infrastructure énergétique essentielle, de réduire l'insuffisance de ressources énergétiques ainsi que de lutter contre les changements climatiques et de promouvoir le développement durable³⁰.

Le développement durable, l'énergie propre et les changements climatiques redevinrent à nouveau des priorités un an plus tard, alors que la Commission européenne avait soumis, antérieurement au sommet d'Heiligendamm de 2007, une proposition de création d'un accord-cadre international sur l'efficacité énergétique comportant des objectifs quantitatifs³¹. Toutefois, cette proposition fut considérée comme trop ambitieuse par les participants qui favorisaient une forme plus souple de coopération. Ces discussions aboutirent à la création du Partenariat international pour la coopération en matière d'efficacité énergétique (IPEEC), qui fut officiellement mis en place un an plus tard³². L'IPEEC a pour objectifs de faciliter les actions qui rapportent des bénéfices importants en termes d'efficacité énergétique, de réunir les meilleures pratiques, d'échanger des informations, de promouvoir le développement et la recherche en commun et de développer des partenariats public-privé. Les membres de l'IPEEC choisissent d'intervenir dans leurs secteurs d'intérêt à titre volontaire³³.

Le sommet de 2007 établit aussi ce qui devint connu sous le nom de « processus d'Heiligendamm », et qui constituait un effort d'intensification du dialogue avec la Chine, l'Inde, le Brésil, le Mexique et l'Afrique du Sud à propos de plusieurs thèmes, y compris l'efficacité énergétique, sur une période de deux ans, de 2007 à 2009 (Lesage, Van de Graaf et Westphal 2009a, 264 ; 2009b, 4)³⁴. Le processus s'organisait autour de quatre groupes de travail traitant de la promotion de l'investissement et de la responsabilité sociale de l'entreprise, du développement et de l'Afrique, de l'innovation et des droits de propriété intellectuelle, et de l'efficacité énergétique (Lesage, Van de Graaf et Westphal 2010).

diversification, la promotion des mesures d'économie et de rendement de l'énergie à la fois sur les plans national et international, l'exploitation et l'utilisation écologiques de l'énergie, le déploiement et le transfert de technologies énergétiques propres qui aident à lutter contre les changements climatiques, la protection de l'infrastructure essentielle, ainsi que des solutions aux problèmes énergétiques que connaissent les populations les plus pauvres des pays en développement.

30 G-8, « St. Petersburg Plan of action on global energy security », 16 juillet 2006, <http://en.g8russia.ru/docs/11.html> (consulté le 30 juillet 2010).

31 Commission européenne, « Communication de la Commission : Plan d'action pour l'efficacité énergétique : réaliser le potentiel », COM(2006)545 final, 19 octobre 2006, p. 16.

32 *Declaration of the International Partnership for Energy Efficiency Cooperation*, <http://www.g7.utoronto.ca/energy/080608ipeec.pdf> (consulté le 1^{er} juillet 2010).

33 *Ibid.* Les membres de l'IPEEC comprennent les ministres de l'Énergie du G-8 et ceux de la Chine, de l'Inde et de la Corée du Sud. L'UE adhéra en janvier 2010. Voir AIE, « EU joins International Partnership for Energy Efficiency Cooperation », <http://www.iea.org/journalists/latestinformation.asp?offset=100> (consulté le 16 septembre 2010).

34 Déclaration conjointe de la Présidence allemande du G-8 et des chefs d'État et/ou de gouvernement du Brésil, de la Chine, de l'Inde, du Mexique et de l'Afrique du Sud, à l'occasion du sommet d'Heiligendamm, en Allemagne, le 8 juin 2007 (en anglais), p. 3, http://www.g-8.de/Content/EN/Artikel/___g8-summit/anlagen/o5-erklaerung-en,templatel=raw,propertyp=publicationFile.pdf/o5-erklaerung-en.pdf (consulté le 1^{er} juillet 2010).

En 2008, le G-8 approuva la réduction des émissions de gaz à effet de serre de 50 % d'ici 2050³⁵. Antérieurement au sommet, l'AIE avait rassemblé 25 recommandations en matière d'efficacité énergétique, dont le G-8 promit la mise en œuvre³⁶. Il était aussi demandé à l'AIE d'élaborer une feuille de route sur les technologies novatrices ainsi que la coopération dans le domaine de la capture et du stockage du carbone³⁷. Un mois plus tôt, une réunion spéciale des ministres de l'Énergie s'était tenue à Aomori, au Japon, qui avait pour but d'établir officiellement l'IPEEC³⁸. Le secrétariat de l'IPEEC et son hébergement par l'AIE représentent une première mondiale grâce à laquelle les grandes puissances ont convenu de mettre en place une coopération pour l'efficacité énergétique par le biais d'un cadre politique cohérent (Lesage, Van de Graaf et Westphal 2009, 266).

Depuis sa création, les membres de l'IPEEC ont contribué au financement du soutien de six initiatives en faveur de l'efficacité énergétique à hauteur de 1,6 million USD. Ces initiatives comprennent la tentative de mise en commun des meilleures pratiques en matière d'efficacité énergétique grâce à des ateliers de formation sur place et de matériel en ligne, l'instauration de solutions de construction intelligentes par l'établissement de liens entre les nombreuses organisations responsables de l'efficacité énergétique des bâtiments, l'étude des façons dont les tentatives en matière d'efficacité énergétique peuvent tirer un meilleur parti du financement provenant de sources privées telles que les banques commerciales, la création d'un espace de discussion afin que les responsables politiques et les leaders industriels puissent mettre en commun les meilleures pratiques de gestion et de compte-rendu de la consommation d'énergie industrielle, l'accélération des efforts pour développer et appliquer des méthodes visant à l'utilisation d'indicateurs d'efficacité énergétique qui mesurent et rendent compte de la performance énergétique, et la volonté à l'échelle mondiale de collaborer sur des méthodes de test pour mesurer l'efficacité énergétique et coordonner des mesures incitatives à l'intention des fabricants afin qu'ils produisent du matériel et des appareils plus efficaces³⁹.

En dépit de la dynamique positive créée par ces projets, l'on ne peut s'empêcher de remarquer que 1,6 million USD est un bien maigre financement pour réaliser leurs objectifs. De plus, tout au long de son existence, le G-8 a été durement critiqué à cause de son caractère exclusif et donc de sa nature essentiellement illégitime en matière de gouvernance mondiale (Florini et Sovacool 2009; Cooper 2010, 753-754; Payne 2010, 729, 733 et 738).

En revanche, le G-20 se distingue par son nombre d'adhérents beaucoup plus large qui représentent toute la gamme des grandes économies (émergentes) du

³⁵ *G-8 Hokkaido Toyako Summit Leaders Declaration*, Hokkaido Toyako, 8 juillet 2008, point 23, http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2008/doc/doc080714__en.html (consulté le 1^{er} juillet 2010).

³⁶ *Ibid.*, point 26. Ces recommandations avaient trait, notamment, à la promotion de l'efficacité énergétique dans les bâtiments, les appareils, l'éclairage, le transport, l'industrie, les services d'électricité et les domaines intersectoriels.

³⁷ *Ibid.*, point 31.

³⁸ *Declaration of the International Partnership for Energy Efficiency Cooperation*, 8 juin 2008, http://ec.europa.eu/dgs/energy_transport/international/int/g8/doc/2008_06_07_ipeec_declaration_en.pdf (consulté le 16 juillet 2009).

³⁹ Chacune de ces initiatives est menée par un membre spécifique de l'IPEEC. Pour plus d'informations, voir US Department of Energy, « Global leaders meet to collaborate on energy efficiency goals », 11 mai 2010, <http://www.energy.gov/news/8962.htm> (consulté le 16 septembre 2010).

monde entier. Créé au lendemain de la crise financière de 1999 en Asie, dans une tentative de stabilisation des marchés financiers mondiaux, le G-20 a vu son rôle de tribune économique renforcé au cours de la récente crise financière. En ce qui concerne l'énergie, cependant, le G-20 constitue un acteur relativement nouveau sur la scène. Le sommet de Pittsburgh en 2009 réitéra les engagements précédents du G-8 pour la promotion d'énergies abordables, propres et renouvelables en faveur des pays en développement et des pays les moins avancés (PMA). Sa déclaration des chefs d'Etat et de gouvernement comportait un paragraphe spécifique sur la sécurité énergétique et les changements climatiques, qui confirma à nouveau l'engagement envers les principes de Saint-Petersbourg sur la sécurité énergétique mondiale⁴⁰.

Le sommet de Toronto en juin 2010 réaffirma l'appui du G-20 à l'accord de Copenhague sur les changements climatiques et accueillit favorablement le rapport préparé par l'AIE, l'Organisation des pays exportateurs de pétrole (OPEP), l'OCDE et la Banque mondiale sur les subventions pour l'énergie⁴¹. A ce propos, les membres du G-20 notèrent le travail accompli par les ministres des Finances et de l'Energie à l'égard de l'établissement de stratégies et de calendriers de mise en œuvre, pertinents au niveau national, visant à rationaliser et à éliminer progressivement à moyen terme les subventions inefficaces pour les combustibles fossiles qui encouragent la surconsommation, tout en tenant compte des groupes vulnérables et de leurs besoins en matière de développement⁴². Etant donné ce contexte, l'Inde annonça qu'elle dérégulariserait les prix au détail du pétrole et augmenterait les prix du diesel, du kérosène et du gaz de pétrole liquéfié (GPL), tout en s'engageant en outre à supprimer les subventions pour le diesel de façon échelonnée. De même, au Mexique, le gouvernement commença à éliminer progressivement les subventions pour le carburant automobile tout en effectuant un recensement de la consommation de combustibles au niveau des ménages, permettant l'établissement de mesures de compensation ciblées sur les ménages à faibles revenus⁴³. Toutefois, afin de supprimer totalement ces subventions énergétiques, certains préconisent des mesures plus contraignantes sous la forme de recherches spécifiques au pays et d'analyses de données pour identifier quelles subventions sont accordées par les gouvernements, leur ampleur, leur impact et les démarches nécessaires pour surmonter les difficultés de réforme⁴⁴.

⁴⁰ G-20, *Leaders' Statement, The Pittsburgh Summit*, 24-25 septembre 2009, points 23-25 du préambule et points 28-33 sur la sécurité énergétique et les changements climatiques, http://www.g20.org/Documents/pittsburgh_summit_leaders_statement_250909.pdf (consulté le 1^{er} juillet 2010).

⁴¹ *Analysis of the Scope of Energy Subsidies and Suggestions for the G-20 Initiative, 2010*. Rapport conjoint de l'AIE, l'OPEP, l'OCDE, et de la Banque mondiale, préparé pour être soumis lors de la réunion du Sommet du G-20 à Toronto, au Canada, 26-27 juin 2010, http://siteresources.worldbank.org/EXTENERGY2/Resources/G20_Subsidy_Joint_Report.pdf (consulté le 1^{er} septembre 2010).

⁴² *The G-20 Toronto Summit Declaration*, 26-27 juin 2010, points 41-42, http://www.g20.org/Documents/g20_declaration_en.pdf (consulté le 30 juillet 2010).

⁴³ La Maison Blanche, « The G-20 Summit in Toronto: Acting on our global energy and climate change challenges », 27 juin 2010, <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/g-20-summit-toronto-acting-our-global-energy-and-climate-change-challenges> (consulté le 16 septembre 2010).

⁴⁴ The Global Subsidies Initiative, *Delivering on the G-20 commitment to reform fossil-fuel subsidies: Essential outcomes from Toronto*, Policy Brief, juin 2010, http://www.globalsubsidies.org/files/assets/ffs_pb6_delivering.pdf (consulté le 16 septembre 2010).

Dans l'ensemble, les références et les renvois aux accords conclus lors des sommets précédents du G-8 semblent indiquer qu'il existe une certaine continuité politique au sein du G-20. Toutefois, il s'avère difficile à ce stade de dire de quelle manière le rôle du G-20 dans le domaine de la gouvernance énergétique se concrétisera, car beaucoup de choses dépendent de l'interaction entre les grandes puissances. Si l'on se livre à une comparaison, le G-8 a un profil nettement plus marqué et de plus longue date en matière d'énergie que le G-20, mais ses résultats sont quelque peu nuancés en raison d'un manque d'objectifs concrets, de la nature non contraignante de ses engagements et de problèmes d'ensemble par rapport à la conformité (Lesage, Van de Graaf et Westphal 2010). Toutefois, cela étant dit, le fait que les engagements du G-8 ne sont pas impératifs ne doit pas nécessairement être considéré comme un problème en soi, étant donné que les gouvernements sont plus facilement enclins à s'engager dans des démarches plus ambitieuses par le biais d'accords non contraignants.

En fait, la structure « lâche » du G-8 permet à cette organisation d'agir comme une sorte d'« entrepreneur politique », capable d'encourager un engagement politique à haut niveau parmi ses membres, y compris envers les pays qui interviennent dans le processus d'Heiligendamm. Le G-8 est suffisamment petit pour proposer un espace de discussion efficace, mais aussi assez grand pour inclure des leaders puissants pouvant exercer une influence considérable sur des problèmes d'ordre mondial grâce à la coordination de leurs politiques nationales. En outre, comme les rencontres se tiennent au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, les débats ne sont pas entravés par une bureaucratie interne qui soulèverait des questions de responsabilisation (Florini et Sovacool 2009). La fréquence des réunions du G-8 permet aussi à celui-ci de rester vigilant quant à la progression des accords et des engagements précédemment conclus et de mettre à profit la participation de ses membres. La coopération avec d'autres organisations telles que l'AIE est utile à cet égard, car elle permet de mettre rapidement à la disposition du groupe de travail un savoir-faire qui non seulement facilite le processus de prise de décision, mais peut aussi accroître la participation des pays engagés dans le processus d'Heiligendamm (Lesage, Van de Graaf et Westphal 2009, 269; Florini et Sovacool 2010, 9).

A long terme toutefois, la participation des pays au cadre du G-8 de par leur engagement dans le processus d'Heiligendamm ne correspond pas, au bout du compte, à leur intégration à part entière. Par conséquent, afin de maintenir la légitimité des organisations, la démarche préférée à long terme est de transférer progressivement le savoir-faire du G-8 sur les questions d'énergie à l'échelle mondiale au niveau plus général du G-20.

5. La Charte de l'énergie

Le TCE et le Protocole de la Charte de l'énergie sur l'efficacité énergétique et les aspects environnementaux connexes furent signés en décembre 1994 et entrèrent en vigueur en avril 1998⁴⁵. La Charte de l'énergie représente un accord multilatéral juridiquement contraignant sur l'énergie qui a pour but de renforcer la prééminence du droit sur les questions énergétiques en créant des conditions de concurrence équitables qui doivent être observées par tous les gouvernements concernés, et d'atténuer les risques liés à l'investissement et au commerce dans le secteur de l'énergie. La Charte de l'énergie est le seul traité multilatéral d'investissement dans le domaine de l'énergie qui comporte des règles juridiquement contraignantes et est soutenu par un mécanisme de règlement des différends. Le TCE offre une large protection, dont la plus importante est sans doute celle contre l'expropriation provoquée par exemple par la nationalisation des industries – un exploit qui n'est pas rare dans le monde de l'énergie⁴⁶.

Tous les pays peuvent signer le TCE; les Etats producteurs, consommateurs et de transit, les pays industrialisés, émergents et en développement peuvent y prendre part de la même façon. Les pays signataires comprennent en effet d'importants Etats producteurs et de transit d'Asie centrale tels que le Kazakhstan, le Kirghizistan, le Tadjikistan, le Turkménistan et l'Ouzbékistan (Selivanova 2010, 62). Cependant, des problèmes concernant l'efficacité du mécanisme de règlement des différends du TCE et la représentativité de sa base de membres demeurent.

Indépendamment de son « caractère ouvert », le TCE est essentiellement une création européenne, ainsi qu'en témoigne l'attention particulière accordée à des questions pouvant être considérées comme importantes surtout aux yeux des pays consommateurs, qui attribuent, outre la protection contre l'expropriation susmentionnée, une place de choix aux pratiques non discriminatoires concernant l'investissement par d'autres parties contractantes et la garantie que le transit ne soit pas interrompu. Les membres du TCE sont tenus de s'abstenir de toute pratique discriminatoire vis-à-vis des investissements étrangers effectués par d'autres parties contractantes au TCE⁴⁷. Toutefois, cette disposition garantit ce type de protection uniquement pour les investissements déjà réalisés. Autrement dit, quand il s'agit de la réalisation des investissements, la seule exigence pour garantir un traitement non discriminatoire est de faire « tout son possible » (Selivanova 2010, 64; Haghghi 2007, 195)⁴⁸. Le TCE préconise des règles détaillées sur le thème du transit, obligeant ses membres à prendre les mesures nécessaires pour faciliter le transit de l'énergie, en accord avec le principe du transit ininterrompu, et pour sécuriser les flux d'énergie

⁴⁵ *Traité sur la Charte de l'énergie (et documents connexes)* (en anglais), http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/EN.pdf (consulté le 9 juin 2010).

⁴⁶ TCE, art. 13.

⁴⁷ TCE, art. 10(1).

⁴⁸ TCE, art. 10(2). Des négociations sur un traité supplémentaire à propos de la protection de l'étape préliminaire aux investissements débutèrent en 1995, ce qui aboutit à l'élaboration d'un texte pour un tel accord. A la fin, des problèmes politiques au sein de la Charte empêchèrent la conclusion de cet accord (Selivanova 2010, 64; Haghghi 2007, 195).

établis⁴⁹. Conformément audit principe, les membres du TCE ont l'obligation de veiller à ce que le transit ne soit pas interrompu en cas de conflit avec un autre membre⁵⁰.

Le protocole sur le transit du TCE⁵¹, qui est actuellement encore en cours de révision, renforcerait considérablement la surveillance réglementaire du transit énergétique au sein de l'Eurasie. Le transit constitue cependant un sujet délicat entre les pays producteurs et consommateurs, donnant lieu à des négociations longues et guère concluantes. Ces dernières années, la Russie, l'un des principaux critiques du protocole, a exprimé de plus en plus ses inquiétudes quant à la protection des intérêts des pays producteurs en vertu du TCE, en dépit de la reconnaissance de la souveraineté sur les ressources énergétiques⁵², entraînant au bout du compte le refus de ratification du TCE par la Russie (De Jong, Wouters et Sterkx 2010). Le TCE était, cependant, appliqué à titre provisoire jusqu'à ce que la Russie déclare officiellement, le 20 août 2009, son intention de mettre fin à cette application provisoire⁵³. Le refus de la Russie résultait en grande partie de l'opposition à l'ouverture de son réseau à un gaz à moindre coût provenant des pays d'Asie centrale, d'un manque d'accès au marché européen et du fait que le protocole sur le transit du TCE ne s'appliquerait pas entre les pays européens (l'Union européenne étant définie comme un espace économique unique), ce que la Russie considérait comme une pratique discriminatoire (Haghighi 2007, 348; Bordachev 2003, 88; Youngs 2009, 80-81). Des doutes se sont élevés depuis lors concernant la capacité du TCE à arrêter les interruptions d'approvisionnement, en particulier après le différend sur le gaz qui opposa la Russie à l'Ukraine en janvier 2009⁵⁴.

La base de membres du TCE constitue un autre sujet de préoccupation. Un examen plus approfondi révèle sa dominance eurasiennne, du fait que pratiquement tous les pays européens sont devenus membres. Les pays de transit importants tels que l'Ukraine et le Bélarus⁵⁵, ainsi que la Turquie et plusieurs pays producteurs et de transit d'Asie centrale, font aussi partie du TCE. Ce qui est remarquable, toutefois, c'est que certains des pays consommateurs les

49 TCE, art. 7(1).

50 *Ibid.* L'article 7(5) du TCE oblige les membres du TCE à « garantir [...] le transit de flux établis de matières et produits énergétiques à destination ou en provenance des zones d'autres parties contractantes ou entre ces zones ». L'un des aspects essentiels de ce principe est d'éviter que les problèmes liés à l'interruption du transit (problèmes commerciaux) n'aient un impact négatif sur les volumes de transit.

51 *Final Act of the Energy Charter Conference with respect to the Energy Charter Protocol on Transit*, draft, 31 octobre 2003, http://www.encharter.org/fileadmin/user_upload/document/CC251.pdf (consulté le 22 juillet 2010).

52 Le traité déclare que « les parties contractantes reconnaissent la souveraineté nationale et les droits souverains sur les ressources énergétiques. Elles réaffirment qu'ils doivent être exercés en conformité et sous réserve des règles du droit international » (TCE, art. 18(1)). Dans son article 18(4), le TCE nuance quelque peu cette disposition en déclarant que « les parties contractantes s'engagent à faciliter l'accès aux ressources énergétiques, notamment en octroyant d'une manière non discriminatoire, sur la base de critères publiés, des autorisations, des licences, des concessions et des contrats de prospection et d'exploration en vue de l'exploitation ou de l'extraction des ressources énergétiques ».

53 Le Secrétariat de la Charte de l'énergie fut informé le 20 août 2009 du désir de la Russie de mettre fin à l'application provisoire. Voir <http://www.encharter.org/index.php?id=414> (consulté le 22 juillet 2010).

54 Pour une analyse détaillée du différend de janvier 2009 et des efforts pour le résoudre par les parties concernées, voir De Jong, Wouters et Sterkx (2010).

55 La ratification du traité par le Bélarus est toujours en attente. Une application provisoire est en vigueur conformément à l'article 45 du TCE, qui indique que, même sans ratification, le traité est provisoirement applicable, à condition qu'il ne soit pas incompatible avec la législation nationale existante.

plus importants du monde, tels que les Etats-Unis⁵⁶, la Chine et le Canada, ne sont pas membres, l'Australie⁵⁷ et le Japon faisant figure d'exception. Mais c'est l'absence de la plupart des principaux pays producteurs qui est encore plus cruciale pour le fonctionnement de la Charte de l'énergie⁵⁸. En outre, puisque quasiment aucun des pays les moins avancés n'est partie au TCE, il y a tout lieu de s'inquiéter sur la capacité de la Charte de l'énergie à contribuer efficacement à la gouvernance mondiale de l'énergie.

Sur le plan légal, le TCE a inclus la décision de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT) de 1979⁵⁹ concernant les pays en développement, faisant référence à ce qui est connu comme la « clause d'habilitation », qui examinait le rôle des pays développés dans le progrès économique des pays en développement (Energy Charter Secretariat 2001, 66). Cette clause fut alors reconnue comme le « fondement juridique permanent » du principe du « traitement spécial et différencié » et du maintien du système généralisé de préférences (SGP) du GATT⁶⁰. Toutefois, il n'existe pas d'autres exceptions expressément conçues pour favoriser les pays en développement inclus dans le TCE. Cela suggère que les pays en développement sont soumis aux mêmes règles que les pays développés (Haghighi 2007, 254-260).

Dans ce contexte, une pratique particulièrement intéressante est celle fréquemment exploitée par les exportateurs d'énergie (pour la plupart des pays en développement), qui consiste à adopter un système de « double tarification » dans lequel on applique des prix plus élevés pour les produits destinés à l'exportation et des prix plus bas s'ils sont destinés à la consommation intérieure, ou vice-versa, le but étant de stimuler soit la production et la consommation intérieures, soit les exportations (Haghighi 2007, 274). Une telle tarification est souvent assimilée à une « subvention cachée ». Cependant, l'article 27(2)(b) de l'accord de l'OMC en question⁶¹, tout en reconnaissant le rôle joué par les subventions dans le développement économique d'un pays, permet leur usage par les pays en développement pendant une période de huit ans à compter de la date d'entrée en vigueur de l'accord sur l'OMC. De plus, si un pays en développement juge nécessaire de prolonger cette période pour un motif légitime de développement⁶², il peut engager des consultations avec le Comité des subventions de l'OMC, qui déterminera si cette prolongation est justifiée eu égard aux besoins en matière d'économie, de finances et de développement dudit pays.

Cependant, hormis la possibilité d'offrir des réductions tarifaires aux pays en développement pour les importations de gaz naturel ou de pétrole, le TCE ne permet aucune des autres exceptions mentionnées par l'OMC à l'égard des pays en développement pour des motifs de développement (Haghighi 2007,

56 Pour une analyse détaillée des objections des Etats-Unis aux règles du TCE, voir Fox (1996, 194).

57 Le traité est aussi appliqué de manière provisoire en Australie, dans l'attente de sa ratification.

58 L'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Egypte, les Emirats arabes unis, l'Indonésie, l'Iran, le Koweït, le Niger, le Qatar et le Venezuela sont tous des observateurs du TCE.

59 Le GATT a été remplacé par la présente Organisation mondiale du commerce (OMC) en 1995.

60 Le SGP a été conçu en 1971 pour permettre aux pays développés de faire bénéficier les pays en développement d'un traitement préférentiel. Il est considéré comme un engagement essentiel de la part des pays développés à offrir des préférences aux pays en développement afin que ceux-ci puissent accéder à leurs marchés.

61 Accord de l'OMC sur les subventions et les mesures compensatoires.

62 Ces motifs incluent la croissance régionale, le financement pour la recherche et le développement technologiques et la diversification de la production. Voir OMC (2001, point 10.2).

285-286). L'incapacité de la Charte de l'énergie à permettre de telles exceptions pour des raisons de développement représente un obstacle à l'adhésion au TCE des pays en développement (dont un grand nombre sont d'importants exportateurs d'énergie).

Pour faire contrepoids à la tendance « consommateur » de la Charte de l'énergie, ainsi qu'à son incapacité ultérieure à tenir compte des préoccupations des pays producteurs de manière adéquate, le FIE présente potentiellement quelque marge de manœuvre.

6. Le Forum international de l'énergie

Tandis que l'AIE et le TCE ont été créés avec comme toile de fond les préoccupations des pays consommateurs, le FIE souhaite réunir producteurs et consommateurs sur une même plateforme. Le FIE est le plus grand rassemblement biennal des ministres de l'Énergie au niveau mondial et il est ouvert à tous les pays qui souhaitent devenir membres. Les principaux pays du marché du pétrole assistent tous aux réunions, et l'on trouve les pays BRIC de la Russie, l'Inde et la Chine parmi les membres du Comité exécutif du FIE⁶³. Créé au début des années 1990, le FIE était essentiellement une tentative d'augmenter la transparence et de réduire les coûts de transaction entre consommateurs et producteurs afin d'amortir la volatilité des marchés pétroliers internationaux (Goldthau et Witte 2010, 8)⁶⁴.

Les prix du pétrole ont chuté en dessous de 10 USD le baril dans les années 1990 et sont remontés à plus de 150 USD le baril en 2008, avant de s'effondrer à nouveau quand la crise économique éclata⁶⁵. Cette volatilité force les pays consommateurs à prendre des mesures coûteuses pour adapter leurs modèles de consommation, car les variations de prix amènent l'industrie à distribuer différemment les produits énergétiques et les utilisateurs individuels achètent davantage d'articles économes en énergie. Pour les pays producteurs, cela signifie que les budgets nationaux dépendant des revenus pétroliers deviennent imprévisibles, oscillant entre surplus et déficit, ce qui handicape la politique macroéconomique à long terme (Harks 2010, 252).

Cette augmentation spectaculaire des prix s'explique bien sûr en partie par la poussée de la demande provenant d'Asie. Il semblerait cependant que des raisons plus structurelles soient aussi en jeu. D'abord, le manque d'informations actuelles et fiables sur les niveaux de production et de consommation, ainsi que sur l'état des importations, des exportations et des stocks pétroliers, est considéré comme l'une des causes essentielles de la volatilité du marché, car seule une poignée de pays fournissent des informations rapides et

⁶³ Les autres membres incluent l'Algérie, l'Allemagne, l'Arabie saoudite, l'Égypte, la France, l'Iran, l'Italie, le Japon, le Koweït, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Qatar, le Royaume-Uni, la Turquie, le Venezuela et les secrétariats de l'AIE et de l'OPEP.

⁶⁴ Forum international de l'énergie, *Energy security through dialogue*, p. 2, <http://www.ief.org/Documents/International%20Energy%20Forum%20brochure.pdf> (consulté le 30 juin 2010).

⁶⁵ Pour plus de détails sur les prix instables du pétrole, voir BBC News, « Q&A : Volatile oil prices », 5 juin 2009, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/7425489.stm> (consulté le 27 juillet 2010).

précises (Yergin 2006, 76)⁶⁶. L'acquisition de tels renseignements représente une entreprise onéreuse, sans cesse compromise par l'incitation à faire cavalier seul de la part des pays ne souhaitant pas divulguer leurs données (Harks 2010, 249-250). Ensuite, la baisse d'excédents de production et de raffinage due à la hausse de la demande n'engendre pas en soi de nouvelles capacités de production capables d'absorber des crises d'approvisionnement. De plus, tout pétrole supplémentaire qui pourrait encore être produit ne se vendrait pas aisément car il ne serait pas de qualité suffisante pour être traité dans les raffineries de par le monde. Enfin, ces problèmes sont encore exacerbés par une flambée de la spéculation sur les marchés au comptant et des titres du pétrole (Yergin 2006, 72-73 ; Harks 2010, 254)⁶⁷.

Le FIE est né du désir de réduire cette volatilité et d'augmenter le niveau de la transparence du marché en rassemblant les intérêts des producteurs et des consommateurs⁶⁸. La première réunion du FIE se tint à Paris en 1991, peu de temps après que la guerre du Golfe eut secoué le marché pétrolier international. Depuis lors, une réunion ministérielle engageant les principaux consommateurs et producteurs à l'échelle mondiale a lieu tous les deux ans. Depuis 2004, la réunion est précédée d'un forum des affaires pour les directeurs généraux des principales compagnies énergétiques et des industries connexes (Harks 2010, 256).

En dépit du fait que le FIE a un secrétariat permanent à Riyad depuis 2003, l'organisation est une forme de coopération « souple » qui permet aux débats de se dérouler de manière moins institutionnalisée, à l'extérieur d'une structure opérationnelle formelle. Les discussions sont informelles et l'ordre du jour ne suit pas de procédure établie, ce qui constitue à la fois une force et une faiblesse. La faiblesse réside dans le fait que le manque d'institutionnalisation ne permet pas au FIE de compter sur des outils, des instruments et des procédures formels pour guider les discussions. En outre, cette nature informelle empêche le FIE d'avoir une autorité de décision contraignante ou la capacité de régler des différends. Se conformer à ses décisions dépend donc de la « bonne foi » de ses membres. Cela dit, les avantages d'une telle structure tiennent au fait que le caractère ouvert du FIE permet la participation des pays producteurs, consommateurs, industrialisés, BRIC et en développement, créant ainsi une plateforme unique et véritablement mondiale. En effet, on peut affirmer sans trop s'avancer que l'absence d'une structure opérationnelle formelle, ainsi que de règles et de procédures bien établies, est la seule raison pour laquelle les pays en question sont tous désireux d'y participer.

Le jalon le plus tangible posé par le FIE fut sans doute la création de la *Joint Oil Data Initiative* (JODI), une initiative de collecte de données sur le marché

66 Actuellement, seuls les pays membres de l'OCDE fournissent des données rapides et précises sur l'état de leurs marchés pétroliers. Cela laisse supposer que les pays n'appartenant pas à l'OCDE (qui forment l'essentiel du marché mondial des produits pétroliers) se fondent nécessairement sur des estimations pour acquérir de telles informations.

67 Voir aussi R. de Rato y Figaredo, « Dialogue – an absolute necessity: Promoting energy security through a more stable oil market », 2007, <http://www.ief.org/Articles/Pages/DIALOGUE-AnAbsoluteNecessity.aspx> (consulté le 28 juillet 2010), ainsi que G-8, « Global economy and oil », Glenagles Summit, 2005, point 6, <http://www.mofa.go.jp/policy/economy/summit/2005/economy.pdf> (consulté le 29 juillet 2010).

68 Voir FIE, « Ultimate goal is full transparency of agendas », 2008, <http://www2.iefs.org.sa/Ministers/Pages/Ultimate-GoalsFullTransparencyofAgendas.aspx> (consulté le 28 juillet 2010).

pétrolier comprenant six organisations internationales⁶⁹ sous la coordination du FIE⁷⁰. L'initiative JODI recueille des données provenant de plus de 90 pays membres, représentant près de 90 % de l'approvisionnement et de la demande en pétrole à l'échelle mondiale⁷¹. Les données sont disponibles publiquement et, malgré des limitations du point de vue de la qualité et de la comparabilité, elles développent une gamme impressionnante d'informations sur divers produits⁷² et flux énergétiques⁷³. A condition qu'elle réussisse à surmonter ses limites et à étendre la portée des données disponibles, l'initiative JODI est susceptible de remédier de façon conséquente au manque d'informations disponibles sur le marché mondial du pétrole.

Au cours des dernières années, le thème le plus pressant débattu lors des réunions du FIE a été le prix du pétrole. L'envol des prix fut à l'origine de bien des préoccupations parmi les pays membres du FIE et le sujet domina les réunions tout au long de l'année 2008, à tel point qu'une déclaration conjointe fut publiée à l'issue de la réunion de Djeddah en juin 2008 (Harks 2010, 258). Les participants reconnaissaient dans cette déclaration le rôle essentiel de la capacité excédentaire pour la stabilité du marché pétrolier, le besoin d'exercer une meilleure régulation financière et la nécessité d'intensifier l'aide au développement pour calmer la pression des prix du pétrole plus élevés sur les pays les moins avancés ; ils préconisaient en outre la coopération immédiate entre les secrétariats de l'AIE et de l'OPEP, avec l'assistance du FIE, pour préparer des analyses communes du marché pétrolier⁷⁴.

La situation n'aurait pas pu être plus différente au moment de la réunion qui suivit en décembre 2008 à Londres. La crise économique avait provoqué une chute du prix du pétrole de près de 70 % comparé au mois de juillet 2008, créant une grande confusion pour les prévisions budgétaires et les décisions à prendre en termes d'investissement⁷⁵. Compte tenu de la gravité de la situation, les participants soulignèrent l'importance du dialogue entre consommateurs et producteurs et convinrent d'établir un groupe d'experts qui émettrait des recommandations pour renforcer l'architecture institutionnelle du FIE⁷⁶.

En dépit de cette convergence notable entre les producteurs et les consommateurs en conséquence de la volatilité extrême des prix sur les marchés pétroliers au cours des dernières années, on ne peut s'empêcher de penser que le FIE est plus une espèce de « lieu de parlotte » qu'un endroit où sont

69 Les organisations participantes sont la Coopération économique Asie-Pacifique (APEC), l'Office statistique de l'Union européenne (Eurostat), l'AIE, l'Organisation latino-américaine de l'énergie (OLADE), l'OPEP et la Division des statistiques des Nations unies (UNSD).

70 L'initiative JODI a été lancée en 2001 sous le nom de *Joint Oil Data Exercise*. En 2005, le secrétariat du FIE a repris sa coordination.

71 La liste des pays participants est disponible sur <http://www.jodidata.org/pc.shtm> (consulté le 28 juillet 2010).

72 Des données sont disponibles sur le pétrole brut, les gaz de pétrole liquéfiés, l'essence, le kérosène, le gazole/diesel, le mazout lourd et le pétrole complet.

73 Des données sont disponibles sur la production, les importations/exportations, le stock de clôture, la variation des stocks, l'admission en raffinerie, la sortie de raffinerie et les flux de la demande.

74 *Joint statement by the Kingdom of Saudi Arabia and the Secretariats of the International Energy Agency, International Energy Forum and Organization of the Petroleum Exporting Countries*, Jeddah Energy Meeting, 22 juin 2008, <http://www.ief.org/whatsnew/Documents/Final%20statement%2022%20june%202008.pdf> (consulté le 28 juillet 2010).

75 *International Energy Forum : London Meeting Chair's Report*, décembre 2008, p. 1, <http://www.ief.org/whatsnew/Documents/UK%20Chairs%20report%20London%20Energy%20Meeting.pdf> (consulté le 28 juillet 2010).

76 *Ibid.*, p. 3.

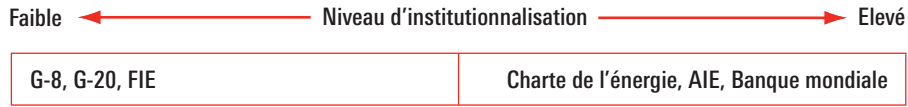
prises des décisions importantes⁷⁷. Il est vrai que l'initiative JODI représente une étape importante vers une transparence accrue. Mais, en tant que seul aboutissement tangible du FIE, cette initiative produit somme toute un résultat quelque peu décevant. L'annonce qu'un groupe d'experts travaillerait à renforcer l'architecture institutionnelle du FIE semble être un pas en avant vers une augmentation des compétences du FIE. Il est cependant peu probable que l'on assiste à des changements d'une grande portée car les membres du FIE préfèrent maintenir un taux d'institutionnalisation réduit, qui interdit au FIE la possibilité de prendre des décisions contraignantes. A cet égard, le désir exprimé par les membres du FIE de collaborer immédiatement avec les secrétariats de l'AIE et de l'OPEP en vue de préparer des analyses communes du marché pétrolier est bienvenu ; il pourrait éventuellement renforcer la coopération dans le cadre de l'initiative JODI, sans nécessairement modifier la structure institutionnelle inclusive du FIE.

7. Evaluation critique

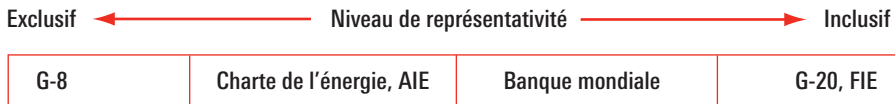
La discussion ci-dessus montre clairement qu'à l'heure actuelle, l'architecture énergétique mondiale ressemble à un puzzle mal ajusté et dont il manquerait des pièces. Les multiples organisations et instances de discussion diffèrent toutes par leurs objectifs, leur degré de visibilité, l'étendue de leur institutionnalisation et leur niveau d'inclusion. Il est donc raisonnable d'avancer qu'aucune institution ou instance de discussion n'est vraiment à même de résoudre les problèmes épineux posés par la gouvernance mondiale de l'énergie. Ce serait plutôt la mise en commun des meilleures pratiques et des atouts essentiels qui pourrait apporter une réponse à certaines des questions définies précédemment. En fin de compte, la solution consisterait à trouver l'amalgame approprié d'institutionnalisation, de représentativité et de force exécutoire en matière de conformité. En outre, un tel assemblage de « meilleures pratiques » devrait comporter une prise de décision reposant sur de solides informations statistiques et de marché.

Sur le plan de l'institutionnalisation, les organisations et instances de discussion susmentionnées peuvent être placées sur un continuum qui comporterait toute une échelle de niveaux d'institutionnalisation, allant du plus faible au plus élevé. A l'une des extrémités, sur la figure 1, l'on trouve le G-8, le G-20 et le FIE qui disposent d'un faible niveau d'institutionnalisation, tandis qu'à l'autre extrémité la Charte de l'énergie, l'AIE et la Banque mondiale représentent des organisations hautement institutionnalisées.

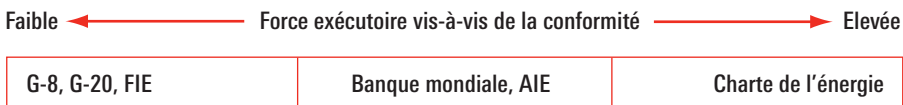
⁷⁷ A cet égard, Bochkarev et Austin font référence au FIE en tant qu'organisation manquant d'une structure ferme et d'une mission clairement établie. Voir D. Bochkarev et G. Austin, *Energy sovereignty and security: Restoring confidence in a cooperative international system*, EastWest Institute Policy Paper, n° 1, 2007, p. 6, <http://www.ewi.info/energy-sovereignty-and-security-restoring-confidence-cooperative-international-system> (consulté le 29 juillet 2010).

Figure 1 – Niveau d'institutionnalisation

De même, en matière de représentativité, la figure 2 présente un continuum qui va de l'exclusif à l'inclusif. A l'une des extrémités, l'on trouve le G-8 et son caractère exclusif, tandis que le G-20 et le FIE sont répertoriés à l'autre extrémité. La Charte de l'énergie, l'AIE et la Banque mondiale se situent plutôt « à mi-chemin », quoiqu'elles tendent vers une représentativité plus exclusive qu'inclusive.

Figure 2 – Niveau de représentativité

En ce qui concerne la force exécutoire vis-à-vis de la conformité, un continuum irait d'une capacité généralement faible en la matière au sein du G-8, du G-20 et du FIE, ainsi que le montre la figure 3, à une force exécutoire impérative vis-à-vis de la conformité par le biais de la Charte de l'énergie, juridiquement contraignante. La Banque mondiale et l'AIE adoptent un rôle plus modéré de ce point de vue.

Figure 3 – Force exécutoire vis-à-vis de la conformité

Quelle est donc la combinaison optimale ? Il ressort de l'examen des trois figures que la gouvernance mondiale de l'énergie souffre d'une situation classique d'impasse car, bien qu'une exécution et une institutionnalisation très strictes soient souhaitées, celles-ci se font aux dépens de l'inclusion requise, et vice versa. Une organisation telle que la Charte de l'énergie, en dépit d'avoir les moyens (juridiques) d'exercer un pouvoir considérable dans le domaine de l'énergie, se trouve en fin de compte affaiblie par ses vues eurocentriques, ainsi que par le manque de participation des pays en développement et des principaux Etats producteurs et consommateurs. De plus, les défis représentés par la gouvernance mondiale de l'énergie sont tels que toute organisation *influyente* en ce domaine devrait privilégier une approche descendante à partir

du niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, étant donné qu'un niveau inférieur a peu de chances de produire des résultats, du moins pas de l'ampleur requise. Un *étalage de force* initial en ce qui concerne la capacité d'exécution semble donc justifié.

A en juger par l'analyse des organisations respectives, il semblerait que les deux seules institutions capables de susciter la participation politique au plus haut niveau soient le G-8 et le G-20. Sur le plan de la représentativité cependant, le G-8 est handicapé par son caractère exclusif, tandis que le G-20 n'a obtenu en comparaison que des résultats modestes en matière d'énergie. D'autre part, le caractère exclusif du G-8 signifie bien que sa base de membres est plus homogène et par là susceptible de limiter l'apparition de conflits d'intérêts. Wright soutient à ce sujet que le fait de donner une priorité plus élevée à l'élargissement de la participation et de l'inclusion, par exemple en faisant du G-20 l'instrument principal de la gouvernance mondiale de l'énergie, accroîtrait probablement l'impasse, en fragilisant l'architecture de la coopération plutôt qu'en la renforçant (Wright 2009, 164).

Le G-20 éprouvera sans aucun doute bien des difficultés à surmonter de tels conflits d'intérêts, mais ça ne veut pas dire qu'il ne devrait pas essayer. En outre, le G-20 n'est en aucun cas comparable aux Nations unies, dont il ne représente qu'une fraction des membres. Les membres du G-20 partagent en outre la caractéristique d'être les principales économies du monde, et toutes souhaitent vraisemblablement conserver ce statut à long terme. De plus, le G-20 pourrait améliorer ses résultats limités en matière d'énergie si on lui permettait de bénéficier d'un transfert graduel de l'expertise du G-8 à son niveau.

Afin de compenser le manque d'institutionnalisation et de fournir le savoir-faire technique requis, il est important de s'adresser à d'autres organisations pour obtenir leur soutien. Le legs de la coopération entre le G-8 et des institutions comme l'AIE et la Banque mondiale pourrait présenter de nombreux avantages pour le G-20 dans ce domaine. En même temps, cette coopération encouragerait une plus grande intégration des pays BRIC aux structures de l'AIE. L'AIE et le FIE peuvent également incorporer de précieuses informations statistiques et de marché dans les négociations du G-20 en vue de garantir que les décisions soient prises en fonction d'une analyse des données rigoureuse.

Pour terminer, afin d'améliorer la capacité d'exécution en matière de conformité au sein du G-20, la collaboration avec les organisations susmentionnées devrait être placée sous le contrôle à la fois de l'AIE et de la Banque mondiale, pour garantir une mise en œuvre et un suivi méthodiques aux sommets ultérieurs du G-20.

8. Conclusion

La présente analyse démontre que pour l'instant un véritable « mécanisme directeur » de la gouvernance mondiale de l'énergie au niveau international fait largement défaut. Ce n'est pas dire qu'un tel véhicule ne peut être créé, étant donné que les instruments pour sa mise en place sont facilement disponibles à travers l'architecture internationale actuelle. La voie la plus prometteuse semble être que le G-20 assume ce rôle avec la collaboration attentive des

organisations et des instances de discussion existantes. Au bout du compte, sa réussite dépendra en grande partie du degré auquel les expériences du G-8 dans le domaine de l'énergie sont transférées au G-20 et de la capacité du G-20 à concilier efficacement les intérêts divergents entre ses membres. A long terme cependant, si la gouvernance mondiale de l'énergie, à l'heure actuelle un puzzle qui demande à être complété, doit devenir un jour un tout parfaitement imbriqué, il est vivement conseillé aux dirigeants du monde entier de s'engager sur cette voie.

RÉFÉRENCES

- Bamberger, C. 2004. *IEA, the first thirty years : The history of the International Energy Agency, 1974-2004*. Paris : IEA/OECD.
- Baumann, F. 2010. Europe's way to energy security : The outer dimension of energy security, from power politics to energy governance. *European Foreign Affairs Review* 15 : 77-95.
- Bordachev, T. 2003. Europe's Russia problem : Immediate concerns and long-term prerequisites. In *Prospects and risks beyond EU enlargement : Eastern Europe : Challenges of a pan-European policy*, ed. I. Kempe, 77-106. Opladen : Leske & Budrich.
- Buzan, B., O. Waever et J. De Wilde. 1998. *Security : A new framework for analysis*. Boulder, London : Lynne Rienner Publishers.
- Chen, F., et J. Ni. 2008. Asian energy security : The role of China and India. *Strategic Analysis* 32 : 41-55.
- Colgan, J. 2009. *The International Energy Agency : Challenges for the 21st century*. GPPI Policy Paper Series 6. Berlin : Global Public Policy Institute.
- Collier, P. 2003. *Natural resources, development and conflict : Channels of causation and policy interventions*. Washington : World Bank.
- Cooper, A. F. 2010. The G-20 as an improvised crisis committee and/or a contested « Steering Committee » for the world. *International Affairs* 86 : 741-757.
- Daojing, Z. 2006. China's energy security : Domestic and international issues. *Survival* 48 : 179-190.
- Deffeyes, K. S. 2001. *Hubbert's peak : The impending world oil shortage*. Princeton, Oxford : Princeton University Press.
- De Jong, S., J. Wouters et S. Sterkx. 2010. The 2009 Russian-Ukrainian gas dispute : Lessons for European energy crisis management after Lisbon. *European Foreign Affairs Review* 15 : 511-538.
- Energy Charter Secretariat. 2001. *Trade in energy : WTO rules applying under the Energy Charter Treaty*. Brussels : Energy Charter Secretariat.
- Florini, A., et B. K. Sovacool. 2009 Who governs energy ? The challenges facing global energy governance. *Energy Policy* 37(2) : 5239-5248.
- Fox, W. 1996. The United States and the Energy Charter Treaty : Misgivings and misperceptions. In *Energy Charter Treaty : An East-West gateway for investment and trade*, ed. T. Wälde, 194-201. London : Kluwer Law International.
- Friedman, T. L. 2006. The first law of petropolitics. *Foreign Policy*, May-June.
- Fuerth, L. 2005. Energy, homeland and national security. In *Energy and security : Toward a new foreign policy strategy*, ed. J. Kalicki and D. Goldwyn, 411-425. Washington : Woodrow Wilson Center Press.
- Goldthau, A., et J. M. Witte. 2010. Rules and institutions in global energy. In *Global energy governance : The new rules of the game*, ed. A. Goldthau and J. M. Witte, 1-21. Washington : Brookings Institution Press.
- Goodstein, D. 2004. *Out of gas : The end of the Age of Oil*. New York : Norton & Company.
- Haghighi, S. 2007. *Energy security : The external legal relations of the European Union with major oil and gas supplying countries*. Oxford : Hart Publishing.
- Harks, E. 2010. The International Energy Forum and the mitigation of oil market risks. In *Global energy governance : The new rules of the game*, ed. A. Goldthau and J. M. Witte, 247-267. Washington : Brookings Institution Press.
- IEA (International Energy Forum). 2008. *Towards a sustainable energy future : IEA programme of work on climate change, clean energy and sustainable development*. Paris : IEA.
- Jaffe, A. M. 2009. OPEC : An anatomy of a cartel. In *Energy security challenges for the 21st century : A reference handbook*, ed. G. Luft and A. Korin, 78-90. Santa Barbara : ABC-CLIO, LLC.
- Kalicki, J., et D. Goldwyn. 2005. Introduction : The need to integrate energy and foreign policy.

- In *Energy and security: Toward a new foreign policy strategy*, ed. J. Kalicki and D. Goldwyn, 1-15. Washington: Woodrow Wilson Center Press.
- Karl, T. 1997. *The paradox of plenty: Oil booms and petrosStates*. Berkeley: University of California Press.
- Kohl, W. L. 2010. Consumer country energy cooperation: The International Energy Agency and the global energy order. In *Global energy governance: The new rules of the game*, ed. A. Goldthau and J. M. Witte, 195-220. Washington: Brookings Institution Press.
- Koknar, A. 2009. The epidemic of energy terrorism. In *Energy security challenges for the 21st century: A reference handbook*, ed. G. Luft and A. Korin, 18-30. Santa Barbara: ABC-CLIO, LLC.
- Le Billon, P. 2006. *Fuelling war: Natural resources and armed conflicts*. Adelphi Paper 357. Oxford: Oxford University Press.
- Lesage, D., T. Van de Graaf et K. Westphal. 2009. The G-8's role in global energy governance since the 2005 Gleneagles Summit. *Global Governance* 15: 259-277.
- . 2010. G-8 + 5 Collaboration on Energy Efficiency and IPEEC: Shortcut to a Sustainable Future? *Energy Policy* 38 (11): 6419-6427.
- Lipset, S. M. 1959. Some social requisites of democracy: Economic development and political legitimacy. *American Political Science Review* 53: 69-105.
- Luft, G., et A. Korin. 2009. Energy security: In the eyes of the beholder. In *Energy security challenges for the 21st century: A reference handbook*, ed. G. Luft and A. Korin, 1-17. Santa Barbara: ABC-CLIO, LLC.
- Minqi, L. 2007. Peak oil, the rise of China and India, and the global energy crisis. *Journal of Contemporary Asia* 37: 449-471.
- Nincic, D. J. 2009. Troubled waters: Energy security as maritime security. In *Energy security challenges for the 21st century: A reference handbook*, ed. G. Luft and A. Korin, 31-43. Santa Barbara: ABC-CLIO, LLC.
- OMC (Organisation mondiale du commerce). 2001. Questions et préoccupations liées à la mise en œuvre: décision du 14 novembre 2001. Conférence ministérielle de l'OMC, 4^e session, Doha, 9-14 novembre 2001. WT/MIN(01)/17.
- Payne, A. 2010. How many Gs are there in « Global Governance » after the crisis? The perspectives of the « marginal majority » of the world's states. *International Affairs* 86: 729-740.
- Perovic, J. 2008. Russian energy power abroad. *Russian Analytical Digest* 33: 2-5.
- Roberts, P. 2005. *The end of oil: On the edge of a perilous new world*. Boston, New York: Houghton Mifflin Company.
- Ruppert, M. C. 2009. *Confronting collapse: The crisis of energy and money in a post-peak oil world*. White River Junction: Chelsea Green Publishing.
- Selivanova, Y. 2010. Managing the patchwork of agreements in trade and investment. In *Global energy governance: The new rules of the game*, ed. A. Goldthau and J. M. Witte, 49-72. Washington: Brookings Institution Press.
- Van de Graaf, T. 2008. Old rules, new players? Integrating the BRICs in global energy governance. In *La gouvernance de l'énergie en Europe et dans le monde*, textes réunis par L. Spetchinsky et T. Struye, 33-51. Louvain-la-Neuve: Presses Universitaires de Louvain.
- Van de Graaf, T., et D. Lesage. 2009. The International Energy Agency after 35 years: Reform needs and institutional adaptability. *Review of International Organizations* 4: 293-317.
- Van der Linde, C., W. Perlot et F. Hoogeveen. 2006. Tomorrow's mores: The future geopolitical system and the structure of the international oil market. *Politica Exterior* 20: 1-11.
- World Bank. 2007a. *An Investment Framework for Clean Energy and Development*. Washington: World Bank.
- . 2007b. *Clean Energy for Development Investment Framework: The World Bank Group Action Plan*. DC2007-0002. Washington: World Bank.
- . 2009. *The World Bank Annual Report 2009: Year in review*. Washington: World Bank.
- Wright, T. 2009. Toward effective multilateralism: Why bigger may not be better. *The Washington Quarterly* 32(3): 163-180.
- Yergin, D. 2006. Ensuring energy security. *Foreign Affairs* 85: 69-82.
- . 2008. *The prize: The epic quest for oil, money and power*. New York, London, Toronto, Sydney: Free Press.
- Youngs, R. 2009. *Energy security: Europe's new foreign policy challenge*. Abingdon: Routledge.