

Nord Stream 2. Un gazoduc à contre-courant de la politique énergétique européenne ?

Céline Bayou

► **To cite this version:**

Céline Bayou. Nord Stream 2. Un gazoduc à contre-courant de la politique énergétique européenne ?. Pages Europe, 2016. hal-01291077

HAL Id: hal-01291077

<https://hal-inalco.archives-ouvertes.fr/hal-01291077>

Submitted on 20 Mar 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Pour citer cet article : Céline Bayou, « Nord Stream 2. Un gazoduc à contre-courant de la politique énergétique européenne ? », *P@ges Europe*, 9 mars 2016 - La Documentation française © DILA

Nord Stream 2. Un gazoduc à contre-courant de la politique énergétique européenne ?

Céline Bayou*

L'annonce en a été faite en juin 2015 : le gazoduc Nord Stream qui, depuis l'automne 2011, permet d'acheminer jusqu'à 55 milliards de m³ de gaz russe par an vers l'Europe devrait être doublé. Aux deux conduites qui traversent la mer Baltique, reliant sur 1 224 kilomètres l'extrémité russe du golfe de Finlande à la ville allemande de Greifswald, *via* les zones économiques exclusives russe, finlandaise, suédoise, danoise et allemande, devraient s'ajouter deux autres tubes de même capacité et à peu près parallèles ([voir la carte indiquant les itinéraires envisagés](#)). Le 4 septembre 2015, l'annonce s'est concrétisée avec la signature entre Gazprom (Russie), E.ON et BASF (Allemagne), mais aussi OMV (Autriche), Royal Dutch Shell (Royaume-Uni/Pays-Bas) et Engie (France) d'un accord portant création d'un consortium enregistré, comme son grand-frère, à Zug (Suisse). Gazprom en détient 50 % des parts, les cinq autres entreprises ayant pris chacune 10 %. Le budget initial du Nord Stream 2 est évalué à 10 milliards d'euros. La mise en service des deux conduites devrait intervenir à la fin 2019 et la pleine capacité être atteinte en 2021(1).

Un projet purement commercial contribuant à la diversification. Vraiment ?

Les promoteurs du Nord Stream 2, dont la Chancelière allemande Angela Merkel et le Premier ministre russe Dmitri Medvedev, insistent sur le fait que ce projet est purement commercial, liant des entreprises qui défendent leurs intérêts économiques. Mais ces entreprises, certes privées, n'en sont pas moins d'un poids stratégique pour chacun des États qu'elles représentent qui peut susciter quelques doutes quant à leur déconnexion de la sphère politique. « *Très souvent, vous entendrez que Nord Stream 2 est perçu comme un projet commercial. Mais je réponds à cette affirmation que je n'ai jamais vu des projets commerciaux discutés aussi souvent et à un tel niveau politique* », a ironisé le vice-président de la Commission européenne en charge de l'Union de l'énergie, Maroš Šefčovič(2).

Arguant de la forte interdépendance entre le fournisseur russe et son client européen, les défenseurs du projet, dont le président de la Commission européenne Jean-Claude Juncker, jugent le gazoduc rentable et mutuellement profitable. Ils estiment en outre, comme le signataire français de l'accord, le vice-président exécutif d'Engie Pierre Chareyre, qu'il va contribuer à la diversification et à la sécurité des approvisionnements énergétiques au sein de l'Union européenne (UE)(3). À ceci près que le mot d'ordre de diversification qui prévaut à Bruxelles depuis le milieu des années 2000 recouvre diverses acceptions : il concerne certes les voies d'approvisionnement, mais aussi les formes d'énergie – au profit, notamment, des renouvelables – et les fournisseurs – leur multitude étant une garantie contre le risque de rupture de livraisons. Si le Nord Stream 2 peut être appréhendé comme contribuant au premier objectif – avec quelques réserves toutefois, puisque l'itinéraire n'est pas nouveau –, il contredit ouvertement les deux autres car il renforce potentiellement la part du gaz dans le mix énergétique européen et consolide la place de la Russie comme fournisseur(4).

Il est tout à fait normal, a souligné à maintes reprises A. Merkel, que les leaders des pays de l'UE expriment parfois des avis différents. Et on comprend bien que l'Allemagne défende énergiquement ce projet, puisqu'à terme le gazoduc pourrait lui permettre de faire transiter par son territoire la quasi-totalité du gaz russe destiné à l'Europe : le pays y gagnera à la fois en tant que pays de transit et en tant qu'acteur majeur du marché gazier continental(5).

La Commission européenne, quant à elle, a revu sa Stratégie de sécurité énergétique au printemps 2014, en mettant l'accent sur la sécurité gazière et sur sa volonté de réduire la dépendance de l'UE vis-à-vis du gaz russe.

Puis, en février 2015, cette stratégie a donné lieu à une Communication sur l'Union de l'énergie, tournée vers l'intégration des marchés et présentée comme le projet phare de la Commission Juncker. Or, nombreux sont ceux qui doutent du bien-fondé du Nord Stream 2 comme élément de cette stratégie, voire considèrent que le projet va à sonencontre.

Les règles de l'Union sont-elles à géométrie variable ?

Si la Stratégie énergétique de l'UE n'est pas contraignante, le 3^e Paquet énergétique de l'UE adopté en 2009, lui, est censé l'être : tout gazoduc traversant le territoire communautaire doit, notamment, garantir l'accès aux tiers. Un tube ne peut donc être « réservé » à un unique propriétaire et fournisseur. Tel est le cas des gazoducs qui viennent de Norvège, d'Algérie ou de Libye, objets d'accords intergouvernementaux puisque relevant d'une coopération extra-communautaire(6). Le gazoduc OPAL qui prolonge le Nord Stream 1 et transporte le gaz russe de Greifswald jusqu'à Olbernhau (près de la frontière germano-tchèque), doté d'une capacité de 36 milliards de m³ par an, n'a pas été l'objet d'un tel accord et a été dispensé de l'obligation d'accès aux tiers. La Bundesnetzagentur, le régulateur allemand en matière d'énergie, a en effet accordé en 2009 une exemption à Gastransport, la filiale de Gazprom et de Wintershall qui exploite OPAL, lui permettant d'utiliser le gazoduc en exclusivité durant 22 ans. La Commission a réagi, décidant d'abord de plafonner cette exemption à 50 % de la capacité du tube avant de revenir sur cette obligation au vu de l'absence d'intérêt manifesté par les compagnies tierces. Du fait de la dégradation des relations avec la Russie en 2014, elle n'a toutefois pas pris de décision finale d'exemption, laissant le tube dans une sorte d'entre-deux juridique provisoire(7). Conscient de cette discrète anomalie, M. Šefčovič a fait savoir qu'il serait attentif à ce que le Nord Stream 2 soit, lui, conforme aux règles de l'UE et il a appelé les entreprises à mesurer leur responsabilité pour la sécurité énergétique de l'Europe tout entière(8). Or, l'Allemagne ne l'entend pas ainsi : lors de sa visite à Moscou en octobre 2015, le vice-Chancelier allemand et ministre fédéral de l'Économie et de l'Énergie Sigmar Gabriel a déclaré qu'il préférerait que ce projet reste sous la compétence légale des autorités allemandes « *afin d'éviter toute interférence politique* »(9). Dans le cas contraire, la Russie devra se plier aux exigences communautaires, comme elle l'a fait par exemple avec le gazoduc Yamal qui transporte son gaz *via* la Biélorussie et la Pologne. Lors de la mise en application de ces normes, Moscou avait dénoncé une politique d'« expropriation », pour finir par faire contre mauvaise fortune bon cœur. Ces contraintes sont en outre précisément celles qui ont forcé le Président russe Vladimir Poutine à annoncer, fin 2014, qu'il renonçait à installer le gazoduc South Stream prévu pour acheminer du gaz russe jusqu'en Autriche et en Italie, *via* la mer Noire et en traversant notamment la Bulgarie, la Serbie et la Hongrie(10). Certains craignent néanmoins que l'UE ne fasse pas preuve de la même intransigeance à l'égard du Nord Stream 2.

Par ailleurs, si les exemptions accordées au Nord Stream 1 peuvent s'expliquer par les conditions qui prévalaient alors – mise en œuvre inachevée du 3^e Paquet énergétique, période d'embellie des relations russo-européennes notamment –, celles-ci ont bien changé depuis. La Russie est désormais sous le coup de sanctions de la part de l'UE qui lui reproche son rôle dans le conflit en Ukraine. Certes, la construction de gazoducs n'est pas concernée par ces sanctions, mais sceller un tel accord dans un tel contexte peut sembler pour le moins étrange. Outre le fait qu'il est difficile d'ignorer le poids de Gazprom dans le paysage économique-politique russe, il se trouve de plus que l'entreprise s'est vue signifier au printemps 2015 une série de griefs par la Commission européenne. Celle-ci lui reproche un abus de position dominante en Europe, sa politique contractuelle d'interdiction de réexportation vers d'autres États membres créant des inégalités de traitement manifestes dont seraient victimes huit États membres d'Europe centrale.

La fronde des perdants

Le 26 novembre 2015, les gouvernements estonien, hongrois, letton, lituanien, polonais, roumain et slovaque ont adressé à la Commission une lettre dans laquelle ils dénoncent le fait que le Nord Stream 2 va accroître la dépendance de l'Europe vis-à-vis du gaz russe, amoindrir la sécurité énergétique de certains États membres et contribuer à la déstabilisation de l'Ukraine. Les signataires demandent l'arrêt du projet qui, selon eux, vise à renforcer la position de la Russie et de l'Allemagne sur le marché européen du gaz. La fronde a été initiée par la Pologne et la Slovaquie, et elle est soutenue, à des degrés divers, par l'Italie, la Grèce, la République tchèque, voire la Bulgarie.

Kiev, pour sa part, n'a aucun doute sur la finalité du Nord Stream 2. Le doublement du gazoduc baltique est un élément de la stratégie russe de contournement de l'Ukraine en tant que pays de transit. Cette stratégie s'est traduite par l'installation des gazoducs Yamal et Nord Stream 1 et par les tentatives de créer une voie Sud, via la mer Noire. Ainsi l'Ukraine a-t-elle vu sa part du transit de gaz russe vers l'Europe passer de 80 % (en 2000) à 40 % (en 2014)(11). La Russie a annoncé vouloir mettre un terme à cette rente à partir de la fin 2019 (*id est* à échéance des contrats qui la lient à Kiev). Qu'elle se concrétise ou pas, cette déclaration est cohérente : l'ensemble des capacités des gazoducs Yamal (33 milliards de m³) et Nord Stream 1 & 2 (110 milliards de m³) excèdera celles des tubes, vieillissants, qui traversent l'Ukraine (140 milliards de m³). Qui plus est, en 2014, l'UE n'a importé que 119 milliards de m³. Il serait aventureux de se lancer dans quelque pronostic sur l'évolution de cette demande, mais force est de constater que la voie ukrainienne risque de se trouver fortement marginalisée, voire éliminée (il serait encore plus imprudent de faire des paris sur la voie Sud, que la Russie souhaite doter d'une capacité de 63 milliards de m³). Le président de la Commission européenne a convenu de cette recomposition en cours, tout comme celui du Conseil européen, Donald Tusk, qui dit craindre qu'à terme 80 % des importations de gaz russe transitent par un unique itinéraire. Gazprom se trouverait alors en position ultra-dominante sur le marché allemand(12).

Le Premier ministre ukrainien, Arseni Iatseniouk, évalue le manque à gagner pour son pays lié à la construction du nouveau gazoduc à 2 milliards de dollars par an de recettes de transit. Dès lors, demandent certains, est-il bien logique de soutenir le FMI quand il accorde 17,5 milliards de dollars d'aide à l'Ukraine, comme en mars 2015 ? Certains pays s'inquiètent également pour eux-mêmes : bénéficiaires, elles aussi, du transit de gaz russe, la Pologne et la Slovaquie estiment leurs pertes respectives à 4 milliards de dollars par an.

Une approche inconséquente et non solidaire ?

Certains chercheurs se demandent si le Nord Stream 2 relève de la politique agressive de la Russie à l'égard de l'Ukraine(13) et invitent inmanquablement à la question subséquente : le cas échéant, l'Europe est-elle en train d'y contribuer ? Quelques médias polonais n'en doutent pas, qui invitent Bruxelles à se demander si soutenir ouvertement les projets énergétiques du Kremlin en Europe au moment où Moscou, lui, soutient les séparatistes dans l'est de l'Ukraine correspond à une vision de long terme et si l'on ne peut pas y voir une forme de « corruption communautaire »(14). L'argument est quelque peu spécieux car la Pologne aurait été très favorable à une version terrestre du Nord Stream, passant par son territoire et lui fournissant une belle opportunité de recettes supplémentaires de transit. La solidarité mise en avant par Varsovie à l'égard de l'Ukraine aurait pu s'arrêter en chemin...

Même s'ils ne sont pas exempts d'arrière-pensées, les États qui dénoncent cet accord pointent finalement l'absence de solidarité communautaire et la relative inconséquence de l'Union. Outre la question ukrainienne (pourquoi soutenir Kiev d'un côté et l'étouffer de l'autre ? s'est demandée la secrétaire adjointe déléguée pour la diplomatie énergétique au département d'État américain, Robin Dinnigan, lors d'un passage à Bratislava), sont dénoncées :

- La fragilisation de l'Union énergétique (pourquoi signer d'une main une stratégie commune et de l'autre cet accord ? s'est interrogée à l'automne 2015 la ministre lettone de l'Économie) ;
- Mais aussi la contradiction entre cet accord et la diplomatie collective (pourquoi envisager de prolonger automatiquement et de manière solidaire les sanctions, alors qu'au même moment certains pays défendent leurs intérêts individuels ? s'est insurgé en décembre 2015 le Premier ministre italien, Matteo Renzi. Comment faire appel à la solidarité collective en matière d'accueil des migrants quand on joue cavalier seul concernant le gaz ? a soulevé l'ancienne Première ministre lettone Laimdota Straujuma) ;
- Et, enfin, la politique des « deux poids deux mesures » de l'UE (qui, en bloquant le projet South Stream, a privé les « petits » États – Bulgarie, Grèce, Serbie – des dividendes d'un tube, tandis que l'Allemagne serait la grande gagnante de cet accord).

Il est peu probable, donc, que ce simple « accord d'entreprises » parvienne à se départir de la dimension politique dont il s'est trouvé assorti d'emblée. D'autant qu'il intervient à un bien mauvais moment, sujet à nombre de questions concernant l'état d'une Union de plus en plus fragmentée.

Notes

(1) Voir le [site du projet](#).

(2) *NewEurope*, 19 février 2016. Les soupçons de connexion avec les impératifs politiques sont d'autant plus forts que l'accord portant création du Nord Stream 1 avait été signé par le Président russe Vladimir Poutine et par le Chancelier allemand Gerhard Schröder en personne, en septembre 2005. Or, après la défaite du SPD lors des élections législatives anticipées qui s'étaient déroulées quelques jours plus tard, G. Schröder avait annoncé son retrait de la vie politique. En décembre 2005, il était engagé pour présider le conseil de surveillance du consortium germano-russe chargé de la construction et de l'exploitation du gazoduc.

(3) « [Gazprom, BASF, E.ON, Engie, OMV and Shell Sign Shareholders Agreement on Nord Stream 2 Project](#) », *EIN News*, 8 septembre 2015.

(4) Le sujet est sensible : globalement, les pays de l'UE importent les deux tiers de leur consommation de gaz. La Russie et la Norvège fournissent chacune environ un tiers de ces achats (respectivement 39 et 33 % en 2014). Le marché européen est lié à Gazprom par des contrats de long terme qui courent jusqu'en 2022 au moins. « [World Energy Outlook 2015](#) », *International Energy Agency*.

(5) Zuzana Nowak, « [Gas Interests in Nord Stream 2](#) » (PDF, 145 Mo), Bulletin n° 91, *PISM (Polish Institute of International Affairs)*, 14 octobre 2015.

(6) Alan Riley, « [Nord Stream 2 : An Obstacle and to Energy Union and an Threat to the EU'S Energy Security](#) », Conférence « European Energy Union: Why do we need it and how can we make it work ? », Université Vytautas Magnus, Kaunas, 27-28 janvier 2016.

(7) Marie-Claire Aoun, Sylvie Cornot-Gandolphe, « L'Europe à la recherche de son âge d'or ? », *Les études*, IFRI, octobre 2015. Philipp Offenberg, « [The European Neighbourhood and the EU's Security of Supply with Natural Gas](#) » (PDF, 218 Mo), Policy Paper n° 156, *Institut Jacques Delors*, 15 janvier 2016.

(8) Annika Hedberg, « [Nord Stream 2 – Another test for EU unity](#) », *European Policy Centre*, 9 octobre 2015.

(9) « [Vstretcha s vitse-kantslerom, ministrom ekonomiki i energetiki FRG Zigmaram Gabrielelem](#) », *Site de la Présidence de Russie*, 28 octobre 2015.

(10) Céline Bayou, « Gazoducs : les tubes errants de la mer Noire », *Questions internationales*, n° 72, mars-avril 2015, pp. 71-78.

(11) Céline Bayou, « [Ukraine/Russie. Dimension gazière d'un conflit](#) » (PDF, 473,06 Ko), Note n° 16, *Fondation pour la Recherche Stratégique*, 16 juillet 2015.

(12) « Nord Stream 2, le projet controversé de Gazprom qui divise l'Europe », *Romandie.com*, 15 février 2016.

(13) A. Riley, *op.cit.*, note 6.

(14) « Severnyi potok 2 : Polcha snova bejit po lezviou grabel », *Rambler Novosti*, 18 décembre 2015.

* Analyste-rédactrice à la Documentation française (*P@ges Europe* et *Questions internationales*).