

Nord Stream 2 : garder la tête froide

Marie-Claire AOUN

En l'espace de quelques mois, la Russie a opéré un virage stratégique radical à l'égard de l'Europe en matière gazière. Après les annonces en 2014 d'un tournant majeur vers l'Asie, l'annulation du projet South Stream puis son remplacement par le Turkish Stream et la livraison du gaz aux portes de l'Europe, l'heure est depuis mi-2015 au renforcement des relations avec les entreprises gazières européennes.

Les initiatives de la Russie pour remplacer ses partenaires européens se situent désormais dans un paysage gazier international métamorphosé. La tension post-Fukushima caractérisant le marché mondial du gaz naturel liquéfié (GNL) a cédé la place à un marché excédentaire, avec d'une part une croissance moindre de la demande gazière asiatique de GNL et d'autre part, l'arrivée sur le marché de nouveaux grands exportateurs comme l'Australie et les États-Unis. Une nouvelle ère plus favorable pour les pays importateurs de gaz s'est donc ouverte sur le marché gazier depuis fin 2014. Par ailleurs, on est encore bien loin du « grand tournant » vers l'Asie espéré par Moscou en 2014, les discussions avec Pékin autour du projet de la route de l'Ouest s'avérant plus difficiles que prévu. De même, les négociations commerciales entre la Turquie et la Russie sur le projet Turkish Stream se sont révélées bien laborieuses, interrompues pendant les longs mois de brouille diplomatique entre les deux pays. Enfin, les marges de manœuvre de la Russie sont devenues plus étroites, dans un contexte d'effondrement des prix du pétrole et du gaz et de sanctions économiques occidentales pesant lourdement sur son économie. Et ce n'est pas la compétitivité accrue des compagnies pétrolières russes grâce à la dévaluation du rouble qui transformera durablement la donne.

Le projet Nord Stream 2

Annoncé d'abord lors du Forum de Saint-Petersbourg en juin 2015, puis officialisé par un pacte d'actionnaires en septembre 2015 entre Gazprom, les entreprises allemandes Eon et BASF, française Engie, néerlandaise Shell et autrichienne OMV, Nord Stream 2 permettrait à

*Marie-Claire Aoun est
directeur du Centre
Énergie de l'Ifri.*

Les opinions exprimées
dans ce texte n'engagent
que la responsabilité de
l'auteur.

ISBN : 978-2-36567-626-7

© Tous droits réservés,
Paris, Ifri, 2016.

Comment citer cette publication :

Marie-Claire Aoun,
« Nord Stream 2 :
garder la tête froide »,
Édito Énergie, Ifri,
23 septembre 2016.

Ifri

27 rue de la Procession
75740 Paris Cedex 15
Tél. : (0)1 40 61 60 00
Email : accueil@ifri.org

Site internet :

www.ifri.org

Moscou de sécuriser son principal marché du Nord Ouest de l'Europe sur le long terme, qui représente 58 % de la consommation de l'UE²⁸¹. Il offrirait surtout à Gazprom la possibilité de limiter le transit ukrainien, qui reste la principale voie pour acheminer du gaz russe vers l'Europe. En 2015, 39 % des importations européennes de gaz russe à destination de l'Europe ont traversé l'Ukraine, contre 30 % *via* le Nord Stream et 27 % *via* la Biélorussie².

Le gazoduc Nord Stream 2 suivrait le même tracé que le premier et acheminerait la même capacité (55 Gm³) à partir de 2019-2021, permettant donc de transporter jusqu'à 110 Gm³ au total de gaz russe directement à la frontière allemande. Il constituerait ainsi la voie d'approvisionnement de l'Europe la plus importante après la route ukrainienne. Sur le plan technique et économique, ce projet s'inscrit donc dans la stratégie du géant russe qui entend préserver une part de 30 % sur le marché européen et qui dispose déjà d'une capacité excédentaire en Europe estimée à 100 Gm³ par an. Il faut rappeler qu'en 2015, les flux gaziers traversant le Nord Stream 1 se sont élevés à 39 Gm³ (55 Gm³ de capacité technique), 64 Gm³ *via* la route ukrainienne (140 Gm³ de capacité technique) et 37 Gm³ *via* la Biélorussie (38 Gm³ de capacité technique)³.

L'Europe quant à elle doit composer avec une dépendance grandissante envers les importations gazières, avec l'effondrement prévu de sa production intérieure. Selon l'Agence internationale de l'énergie (AIE)⁴, face à une consommation gazière qui s'élèverait à 475 Gm³ en 2035 (même niveau qu'en 2013), les importations de gaz de l'UE devraient augmenter de près de 80 Gm³ en 2035 par rapport à 2013. La tendance à la baisse de la production domestique s'est renforcée en 2015, avec un déclin de 9 % par rapport à l'année précédente⁵, en raison des plafonds imposés sur la production du gisement de Groningue frappé par les séismes. Les perspectives d'évolution de l'approvisionnement européen laissent peu de place aux solutions alternatives au gaz russe. De nombreuses incertitudes pèsent sur l'évolution des importations en provenance d'Afrique du Nord, en particulier de l'Algérie et de la Libye. Les approvisionnements du corridor sud *via* le gazoduc transadriatique TAP, au-delà des 10 Gm³ prévus pour 2019, restent aujourd'hui sujets à de nombreux aléas, tout comme les perspectives d'acheminement du gaz vers l'Europe depuis la Méditerranée orientale. Avec ses nombreux terminaux méthaniers et compte tenu du nouveau paysage

qui se dessine sur le marché mondial, l'Europe entend miser sur les importations de GNL pour renforcer sa sécurité énergétique et diversifier ses sources d'approvisionnements.

Devant cette dépendance croissante européenne envers le gaz importé, l'extension de Nord Stream permettrait à l'Europe de sécuriser un accès sur le long terme à une source gazière très compétitive ⁶ et de diversifier les routes (et non les sources) d'approvisionnement, tout en réduisant les risques liés au transit. Elle garantit aussi la possibilité aux fournisseurs européens de mettre en concurrence et d'arbitrer entre différentes sources de gaz (en provenance de Norvège, de Russie ou du GNL) sur le long terme, dans une région du nord-ouest de l'Europe qui bénéficie de places de marché fortement interconnectées, des prix convergents et des volumes indexés à 92 %⁷ sur les marchés gaziers.

Par ailleurs, depuis l'annonce de ce projet, Gazprom se montre bien plus conciliant à l'égard des règles européennes et se plie à la régulation, après une décennie de tensions avec la Commission européenne (CE). L'entreprise russe a même recours depuis septembre 2015 aux allocations de capacité de gaz par le biais des mécanismes d'enchères sur quelques points de livraison européens. De la même manière, des conditions plus avantageuses pour les clients européens ont été obtenues lors de négociations des termes contractuels avec le géant russe, en particulier ces derniers mois par Uniper (filiale d'Eon) et Engie. Ainsi, la perspective de ce grand projet favoriserait-elle un dialogue plus apaisé avec le partenaire russe.

Un projet qui divise

Parce qu'il met en cause les relations politiques entre la Russie, l'Ukraine et l'UE, dans un contexte de sanctions décrétées en 2014 après l'annexion de la Crimée, le débat sur le prolongement de Nord Stream dépasse largement les enjeux énergétiques. Le projet gazier divise aussi fortement les Européens. Débattu lors du Conseil européen de décembre 2015, il oppose d'un côté ceux qui vantent ses bénéfices économiques et commerciaux pour l'Europe, en premier lieu l'Allemagne, et de l'autre ceux qui craignent une dépendance accrue à l'égard du gaz russe et un affaiblissement de la sécurité énergétique de certains États membres. Fervents opposants au projet, la Pologne, la Slovaquie, la Hongrie, la Lettonie, la Lituanie, l'Estonie

et la Roumanie ont exprimé leurs vives inquiétudes dans une lettre adressée à la CE dès novembre 2015. Certains États font aussi valoir auprès de la CE les conséquences économiques de ce projet en raison de la perte de leurs revenus de transit. La Bulgarie, la Grèce et l'Italie sont aussi hostiles au Nord Stream 2, ce dernier leur ôtant toute perspective de développement d'un corridor gazier alternatif dans le sud de l'Europe. Plusieurs voix se sont aussi élevées, notamment celle du CEO de l'entreprise italienne Eni, pour dénoncer le risque d'augmentation des prix du gaz dans le sud de l'Europe. L'Allemagne se voit quant à elle devenir un hub gazier central pour l'Europe en faisant transiter la quasi-totalité du gaz russe sur son territoire. Le projet est soutenu au plus haut sommet de l'État allemand, la chancelière Angela Merkel invoquant la nature commerciale du projet. Les débats sur Nord Stream font rage au-delà des frontières européennes et ont conduit le secrétaire d'État américain John Kerry et le vice-président américain Joe Biden, à s'exprimer sur les effets délétères politiques et économiques de ce projet sur l'Ukraine. Le manque à gagner s'élèverait à plus de 1,6 milliard de dollars par an pour Kiev. Cependant, comme le rappelle l'AIE⁸, il est peu probable que l'extension de Nord Stream entraîne un contournement total de la route ukrainienne, car même avec la construction de Nord Stream 2, la Turquie, la Moldavie, les Balkans et une partie de l'Italie continueraient à être approvisionnés *via* l'Ukraine à hauteur de 40 à 45 Gm³, en excluant le Turkish Stream.

Nord Stream 2 passe mal aussi auprès de certains dirigeants européens, à l'heure de la construction d'une union de l'énergie, initiée par le président polonais du Conseil européen Donald Tusk en avril 2014 sur fond de crise ukrainienne. Pour le vice-président à l'Union de l'Énergie, Maroš Šefčovič, ce projet risque d'altérer le paysage du marché gazier européen, sans pour autant permettre à l'Europe d'accéder à une nouvelle source d'approvisionnement, tout en augmentant la capacité excédentaire de la Russie en Europe⁹. Rarement donc un projet d'infrastructure aura autant fait débat dans les hautes sphères politiques et diplomatiques.

Les obstacles juridiques

Au-delà des considérations politiques, la bataille entre le géant russe et la CE se déroule en réalité sur le terrain juridique. Tout comme pour Nord Stream 1 et South Stream, le projet Nord Stream 2 devra

composer avec les règles européennes et se conformer aux exigences du troisième paquet législatif de l'énergie, en matière de séparation patrimoniale et d'accès des tiers au réseau, le gazoduc traversant les zones économiques de plusieurs États membres de l'UE. Le porteur du projet ne peut être à la fois producteur, opérateur du réseau gazier et fournisseur. L'article 46 de la directive gaz de 2009 prévoit une possibilité d'obtenir une dérogation de ces dispositions pour les nouvelles grandes infrastructures gazières comme les interconnexions, tant que l'investissement renforce la concurrence et améliore la sécurité d'approvisionnement de l'Europe. Rendue par les régulateurs nationaux et soumise à la CE pour approbation, la décision d'exemption est accordée au cas par cas, à l'issue d'une analyse fine de la conformité du projet avec différents critères. Cette disposition existait déjà dans la directive gazière de 2003 et a concerné plusieurs projets gaziers, la première ayant été accordée en 2005 au gazoduc BBL reliant la Grande-Bretagne aux Pays-Bas. Plus récemment, les actionnaires du gazoduc TAP ont obtenu que leur projet soit exempté pendant une période de 25 ans de certaines règles du marché intérieur, en particulier celles de l'accès des tiers au réseau. Rappelons aussi que le gazoduc OPAL, point d'atterrissage du Nord Stream 1, a été exempté pour la capacité de transit de l'Allemagne vers la République Tchèque, à hauteur de 50 % sur une durée de 22 ans après d'après négociations avec la CE. Cette dernière devait rendre une décision fin 2014 pour une dérogation complète, décision qui ne sera jamais prise par Bruxelles compte tenu de la détérioration des relations avec la Russie¹⁰.

Inattendu par les observateurs, un autre coup dur juridique a été porté au projet au cours de l'été 2016 par Varsovie, chef de file des adversaires à Nord Stream 2, par le biais de son autorité de la concurrence. Cette dernière s'est en effet inquiétée des conséquences de ce projet sur la position dominante de Gazprom sur le marché polonais. Disposant de nombreux actifs en Pologne, les entreprises partenaires du projet devaient obtenir le feu vert de cet organisme de surveillance au risque d'être pénalisées dans leurs autres activités. Compte tenu des objections formulées par l'autorité polonaise, les partenaires du consortium ont renoncé le 12 août dernier à former une *joint venture* et doivent désormais penser un nouveau schéma économique de coopération pour que le projet puisse voir le jour.

Reflet d'une Europe gazière fracturée

Nord Stream 2 met en lumière la fracture profonde de l'Europe du gaz. D'un côté, l'Europe gazière à l'Ouest dispose d'un marché liquide et de diverses sources d'approvisionnement et est en quête d'une compétitivité accrue et des possibilités d'arbitrage entre différentes sources de gaz. De l'autre côté, l'Europe de l'Est entend par tous les moyens réduire sa dépendance à l'égard de l'étau russe et accroître sa marge de négociations face à Moscou. Même s'ils ne sont pas remplis, les terminaux méthaniers mis en service en Lituanie puis en Pologne permettent à ces États de mieux peser dans leurs négociations commerciales gazières face à la Russie. Même l'Ukraine se libère progressivement de la suprématie gazière du Kremlin : en 2015, les importations de Naftogaz depuis la Russie ont représenté de 25 % des approvisionnements ukrainiens (7 Gm³) alors que les flux rebours principalement en provenance de Slovaquie, mais aussi de Pologne et de la Hongrie se sont élevés à 10 Gm³. Les craintes des détracteurs de Nord Stream 2 vont donc bien au-delà du manque à gagner économique lié au transit. En perdant leur statut de passage obligé pour le gaz russe vers l'Europe, certains pays de l'Est redoutent que le rapport de force sur les questions gazières bascule encore plus en faveur Moscou.

En matière gazière, les motivations commerciales l'ont souvent emporté sur les considérations politiques. La décision d'investissement dans de grands projets d'infrastructures gazières requiert un degré de visibilité élevé pour les investisseurs, autant sur les ressources qui alimenteront le gazoduc que sur les débouchés. Cette incertitude sur les ressources était une composante essentielle qui a anéanti les perspectives du projet Nabucco, en dépit d'un soutien appuyé de Bruxelles. Le projet South Stream devait quant à lui traverser de nombreux pays avant d'accéder aux principales zones de consommation européenne, avec un coût total estimé à 40 milliards de dollars. Les investisseurs dans Nord Stream 2 peuvent à la fois compter sur l'abondance des ressources gazières russes et sur un accès direct au principal débouché européen pour un coût total bien moindre (9 milliards de dollars). Si les conditions économiques sont bien réunies autour de ce projet, les obstacles politiques sont encore nombreux.

Entre le revers polonais et le rapprochement récent des présidents

russe et turc qui fait renaître de ses cendres le projet Turkish Stream, le chemin pour que Nord Stream 2 puisse voir le jour risque d'être encore bien long et semé d'embûches.

-
1. En considérant la consommation de l'Allemagne, du Royaume-Uni, de la France, des Pays-Bas et de la Belgique. Données Cedigaz.
 2. Source : « Quarterly Report on European Gas markets », CE, DG Énergie, Volume 9, Q4 2015, Q1 2016.
 3. Source : Platts
 4. Selon le New Policies Scenario du WEO, 2015.
 5. CE, *op. cit.*
 6. Voir S. Cornot-Gandolphe, « Les exportations américaines de gaz naturel : de nouvelles règles du jeu sur l'échiquier européen », *Études de l'Ifri*, Ifri, juin 2016.
 7. Selon le rapport de l'Union internationale du gaz.
 8. *Gas Medium-Term Market Report 2016*, Agence internationale de l'énergie, juin 2016.
 9. Discours du vice-président Maroš Šefčovič lors de la conférence organisée par le Parlement européen le 6 avril 2016.
 10. Voir M.-C. Aoun et S. Cornot-Gandolphe, « L'Europe du gaz à la recherche de son âge d'or », *Études de l'Ifri*, Ifri, octobre 2015.