



HAL
open science

Sécurité et énergie. La politique énergétique de l'UE. Le cas du gaz russe

Hélène Hamant

► To cite this version:

Hélène Hamant. Sécurité et énergie. La politique énergétique de l'UE. Le cas du gaz russe. Paix et sécurité européenne et internationale, 2020, 15, [<http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2406>]. 10.61953/psei.969 . hal-03133072

HAL Id: hal-03133072

<https://univ-lyon3.hal.science/hal-03133072v1>

Submitted on 16 Apr 2021

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.

Sécurité et énergie. La politique énergétique de l'UE. Le cas du gaz russe

Hélène Hamant

Maître de Conférences, Université Jean Moulin, Lyon III

La question de la vulnérabilité des États membres de l'Union européenne et de leur dépendance à l'égard de la Russie en matière gazière revient régulièrement à la une de l'actualité. Cette étude examine comment l'Union aborde cette question et comment elle travaille à réduire ses faiblesses. Elle montre que, contrairement à une opinion assez commune, l'UE n'est pas une proie si facile. Elle a des règles anciennes qui entrent en contradiction avec la stratégie de Gazprom et en a adopté de nouvelles. Elle a renforcé le contrôle sur les accords énergétiques conclus par ses États membres avec des pays tiers. Elle a pris des mesures pour prévenir les ruptures d'approvisionnement. Enfin, elle diversifie ses sources d'approvisionnement.

The question of the vulnerability of the member-states of the EU and their dependance on russian gas is to be found regularly in the media headlines. This study will examine how the EU approaches this issue and how it tries to reduce its weak points. It will demonstrate that despite the fairly widespread common opinion, the EU is not such an easy pray after all. The EU is used to employing its traditional rules of action which seemingly enter into conflict with Gazprom strategy. It also has adopted some new rules. It has reinforced the control over the energy-treaties concluded by its member-member-states with outside business-partner- countries. It has taken measures to prevent supply disruptions and, finally, diversifies its resources for supplies.

énergie, gaz, gazoducs, Gazprom, Russie, Union européenne

energy, gas, gas pipelines, Gazprom, Russia, European Union

I. Introduction

La question de la vulnérabilité des États membres de l'Union européenne et de leur dépendance à l'égard de la Russie en matière gazière revient régulièrement à la une de l'actualité. Le gaz représente actuellement environ un quart de la consommation énergétique globale de l'Union européenne. Or si l'on additionne les importations des pays membres de l'Union, cette dernière importe l'essentiel de son gaz. Elle est le plus grand importateur de gaz au monde¹. L'Union produit peu de gaz². Elle a trois fournisseurs historiques qui sont la

¹ En 2019, les importations nettes totales de gaz de l'UE se sont élevées à 398 milliards de m³, soit 10 % de plus qu'en 2018, dans un contexte d'augmentation de la consommation (+ 2,1%) et de baisse de la production intérieure (-9%). Ces données sont extraites du *Quarterly Report on European Gas Markets* de la Commission européenne de 2019, en ligne sur le site web : https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/quarterly_report_on_european_gas_markets_q4_2019_final.pdf.

² En 2019, la production de gaz naturel par l'UE était de 109,1 milliards de m³, 9 % de moins qu'en 2018. En 2017, la production était de 128 milliard de m³, soit 3 % de moins qu'en 2016. Cette donnée est extraite du

Russie, la Norvège et l'Algérie. En 2019, la part de la Russie dans les importations totales de gaz de l'UE (les importations par gazoducs et de GNL) était de près de 46 %³. La dépendance à l'égard de la Russie est variable suivant les pays. Les plus dépendants sont les pays de l'ex bloc soviétique auxquels il faut ajouter la Finlande. En termes de volume, les plus gros clients de Moscou sont l'Allemagne et l'Italie.

La Russie dispose en effet des réserves en gaz les plus importantes au monde⁴. Pendant longtemps, elle a été le premier producteur de gaz naturel. Elle se situe désormais au deuxième rang⁵. Depuis 2010, les États-Unis sont passés devant elle, en raison de la croissance de leur production des gaz de schiste.

Le gaz russe arrive en Europe par différents gazoducs. La voie d'acheminement historique passe par l'Ukraine, par le gazoduc Ourengoï-Oujgorod et sa branche Soyouz, construits à l'époque soviétique. Une autre passe par le Bélarus, la Pologne et l'Allemagne par le gazoduc Yamal-Europe datant de 2006. Quant aux gazoducs Nord Stream 1 et Nord Stream2, ce sont des tubes sous-marins reliant directement la Russie à l'Allemagne par la mer Baltique. Nord Stream 1 a été mis en service en 2011 et Nord Stream 2 est en cours d'achèvement. Le gazoduc Turk Stream tout récemment terminé achemine du gaz russe en Turquie, mais aussi déjà en Bulgarie. Il est en train d'être prolongé en direction de la Hongrie et de la Serbie.

La Russie exporte l'essentiel de son gaz par l'intermédiaire de Gazprom, leader mondial dans le domaine du gaz. Étroitement contrôlé par l'État russe qui en est l'actionnaire majoritaire, ayant pour dirigeant un proche du président Vladimir Poutine, le géant russe sert en effet les intérêts du Kremlin, mais en même temps déploie sa propre stratégie commerciale.

Ces données font inévitablement ressortir, dans un contexte de relations très dégradées entre la Russie et les Occidentaux, la question de la vulnérabilité des Européens, de leur dépendance par rapport à ce pays. Elle s'est posée à l'époque soviétique et a provoqué, au début des années 1980, une sérieuse crise entre les États-Unis et les Européens. Elle est apparue de nouveau, après la guerre froide, à l'occasion des crises entre la Russie et l'Ukraine, en 2006 et 2009, à propos de Gazprom ou des projets de gazoducs destinés à alimenter l'Europe qu'il s'agisse de Nord Stream 2 lancé par la Russie et de Nabucco⁶ lancé par l'UE. Elle est très présente depuis 2014 et la signature, fin 2019, par Donald Trump d'une loi prévoyant des sanctions contre les entreprises participant à la construction de Nord Stream 2, pourrait annoncer une nouvelle crise entre des alliés occidentaux, dont les relations sont déjà devenues très difficiles sur nombre de sujets, en particulier la relation avec l'Iran.

L'examen de ce dossier apporte des éléments intéressants sur le rôle de l'UE dans les relations internationales, sa faiblesse et ses capacités de réaction. On voit qu'elle a des règles anciennes qui entrent en contradiction avec la stratégie de Gazprom et en a adopté de

Quarterly Report on European Gas Markets de la Commission européenne de 2019 précité.

³ En 2019, la Norvège avait une part de 29 %, tandis que la part de l'Algérie était de 7 %. Par rapport à 2014, la part de la Russie a augmenté de 2 %, tandis que celle de la Norvège a chuté de près de 8 % dans les importations totales de gaz de l'UE (*Quarterly Report on European Gas Markets*, de la Commission européenne de 2019).

⁴ Celles-ci sont évaluées à 48 000 milliards de m³, soit 26 % des réserves mondiales. Catherine Locatelli, Sadek Boussena, Les marchés du gaz naturel et du gaz naturel liquéfié, *Encyclopédie de l'énergie*, 30 janvier 2020, en ligne sur le site web : <https://www.encyclopedie-energie.org/les-marches-du-gaz-naturel-et-du-gaz-naturel-liquefie-gnl/>.

⁵ Sa production est de 669,5 milliards de m³ en 2018. Catherine Locatelli, Sadek Boussena, Les marchés du gaz naturel et du gaz naturel liquéfié, *Encyclopédie de l'énergie* précitée.

⁶ Nabucco est un projet de gazoduc lancé par la Commission européenne, mais qui n'a pas abouti. Voir à ce sujet, dans cette étude, le point V. La diversification des sources d'approvisionnement.

nouvelles (II). Elle a renforcé son contrôle sur les accords énergétiques conclus par ses États membres avec des pays tiers (III). Elle a pris des mesures pour prévenir les ruptures d’approvisionnement (IV). Enfin, elle diversifie ses sources d’approvisionnement (V).

II. L’UE et la stratégie commerciale de Gazprom

Poursuivant la libéralisation du marché intérieur de l’énergie, l’UE a adopté de nouvelles normes qui heurtent la stratégie commerciale de Gazprom.

Elle a adopté une législation appelée « 3^e paquet Énergie » publiée en août 2009 et mise en œuvre depuis mars 2011, pour avancer dans la réalisation d’un marché intérieur de l’énergie véritablement intégré et concurrentiel. Ce « 3^e paquet Énergie » énonce en particulier des règles de dissociation qui consistent dans l’obligation de séparer les activités de production et de fourniture d’énergie, d’une part, des activités de transport d’énergie d’autre part. Par ailleurs, elle contient une clause appelée « clause du pays tiers » qui prévoit la réciprocité dans l’ouverture des marchés et la dissociation des opérateurs. Elle vise ainsi à protéger les entreprises européennes d’éventuelles OPA hostiles. Elle est couramment dénommée « clause anti-Gazprom » parce que, combinée aux règles concernant la dissociation, elle conduit à limiter la stratégie d’intégration vers l’aval que pratique le géant russe sur le marché européen. En effet, pendant longtemps, Gazprom était seulement l’un des principaux fournisseurs de gaz des compagnies énergétiques européennes et, à cette fin, il avait noué d’étroits partenariats à long terme avec celles-ci. En 2006, il avait ainsi signé avec GDF un accord prolongeant jusqu’en 2030 les contrats existants pour l’approvisionnement de la France en gaz russe. Cependant, depuis plusieurs années, il développe une véritable stratégie de descente en aval sur le marché de l’UE en vue de dominer l’ensemble de la chaîne gazière. C’est ce qu’avait expliqué Alexandre Medvedev, alors vice-président de Gazprom et chef de Gazprom-export dans une interview en 2007 : « Gazprom a toujours déclaré son intention d’être présent dans tous les maillons de la chaîne de production – depuis l’extraction du gaz jusqu’aux fournitures au consommateur final – par l’acquisition des compagnies locales et par la création d’entreprises communes »⁷. Aussi, ainsi que l’explique Catherine Locatelli, prend-il « des participations (pouvant aller jusqu’au rachat intégral) dans un certain nombre d’entreprises importantes de distribution, de transport et de commercialisation » des pays de l’UE⁸. Selon cet auteur, le contrat signé en 2006 entre le groupe allemand BASF et le géant russe constituait « les prémices d’un nouveau dispositif d’accords et de partenariats bilatéraux entre les pays consommateurs et le producteur russe ». Il portait sur l’ensemble de la chaîne gazière avec des activités d’exploration-production en Russie, de transport et de distribution en Allemagne et dans certains pays européens. L’action du géant russe prend aussi, selon Yann Richard, « la forme d’une pénétration indirecte en utilisant des partenariats européens comme tremplin en établissant des filiales » comme le montre le partenariat de Gazprom avec la société Wingas spécialisée dans la distribution de gaz en Allemagne et dans les pays voisins⁹.

⁷ Entretien mené par Boris Toumanov, correspondant à Moscou, *La LibreECO*, 30 novembre 2007, « Consommateur final cible de Gazprom », en ligne sur le site web : <https://www.lalibre.be/economie/entreprises-startup/consommateur-final-cible-de-gazprom-51b896c3e4b0de6db9b0fdb>.

⁸ Catherine Locatelli, « Les stratégies d’internationalisation de Gazprom », *Le courrier des pays de l’Est*, 2007, n° 1061, en ligne sur le site web : <https://www.cairn.info/revue-le-courrier-des-pays-de-l-est-2007-3-page-32.htm#no27>.

⁹ Yann Richard, « Les stratégies de Gazprom : un problème géopolitique ? », *Revue Géographique de l’Est* [en ligne], 2010, vol. 50, 1-2, en ligne sur le site web : <http://journals.openedition.org/rge/2875>

Le « 3^e paquet Énergie » a donc fait obstacle à la stratégie d'intégration vers l'aval de Gazprom.

C'est également le « 3^e paquet Énergie » de 2009 qui a conduit l'État russe à annoncer, en décembre 2014, l'abandon du projet de gazoduc South Stream. Ce gazoduc devait relier la côte russe de la mer Noire à l'Italie par des pays de transit européens. La Russie y a renoncé en arguant que la Commission européenne considérait non conformes à cette législation les accords intergouvernementaux signés par Gazprom avec six États membres de l'UE (Bulgarie, Grèce, Croatie, Hongrie, Slovaquie et Autriche) et un pays candidat à l'adhésion (Serbie). Les autorités russes se sont alors tournées vers l'Organisation mondiale du commerce (OMC)¹⁰ pour contester certaines mesures du « 3^e paquet Énergie » en soutenant qu'elles étaient discriminatoires à l'égard du gaz russe, mais elles n'ont pas obtenu gain de cause¹¹.

L'UE a ensuite adopté, en 2019, une directive¹² dont une partie consiste en une modification d'une directive de 2009 couramment appelée « directive gaz »¹³. Cette nouvelle directive prévoit une extension des règles du marché intérieur du gaz naturel aux gazoducs reliant un pays tiers à un État membre alors que, jusque-là, cette législation ne s'appliquait qu'aux seuls réseaux de transport des États membres et à leurs interconnexions. Il s'agissait de leur appliquer en particulier les dispositions relatives à la dissociation des structures de propriété, à l'accès de tiers au réseau et aux tarifs non discriminatoires. Cette directive modificatrice visait surtout le gazoduc Nord Stream 2 lancé par Gazprom qui était en cours de construction et dont il sera question plus loin. Selon le rapporteur sur cette proposition de modification de la « directive gaz » de 2009, l'eurodéputé polonais Jerzy Buzek, beaucoup souhaitaient que les négociations portant sur ce nouveau texte échouent car, sans cet accord, la législation de l'UE ne pourrait s'appliquer aux gazoducs en provenance de pays tiers », mais « avec cet accord, tous les futurs gazoducs issus de pays tiers, y compris Nord Stream 2, devront se conformer aux règles de l'UE »¹⁴. Cela signifiait notamment que Gazprom ne serait pas en mesure de contrôler intégralement Nord Stream 2. Il ne pourrait pas posséder ce gazoduc et, en même temps, l'exploiter pour transporter son gaz en Europe. Cette modification de la « directive gaz » de 2009 est contestée par le géant russe qui a entrepris une série de démarches. Nord Stream 2 AG (NSP2AG), société de droit suisse détenue intégralement par Gazprom et chargée de la planification, de la construction et de l'exploitation de Nord Stream 2, quelques jours avant même l'adoption de ce texte, a adressé une lettre à la Commission dans laquelle elle fait notamment valoir qu'en vertu de la directive, elle devrait pouvoir bénéficier d'une dérogation aux règles relatives à la

¹⁰ Différend Union européenne et ses États membres – Certaines mesures relatives au secteur de l'énergie (DS476). Voir sur le site web de l'OMC : https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds476_f.htm.

¹¹ Dans son rapport du 10 août 2018, le Groupe spécial établi par l'OMC a rejeté presque toutes les allégations de la Russie. Toutefois, l'affaire n'est pas terminée puisque l'UE et la Russie ont l'une et l'autre fait appel. Texte du rapport du Groupe spécial en ligne sur le site web : <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=r:/WT/DS/476RA1.pdf&Open=True>.

¹² Directive (UE) 2019/692 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L0692&from=EN>.

¹³ Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/ALL/?uri=CELEX%3A32009L0073>.

¹⁴ Voir le communiqué de presse du Parlement européen, 13 février 2019, en ligne sur le site web : <https://www.europarl.europa.eu/news/fr/press-room/20190212IPR25908/marche-du-gaz-de-nouvelles-regles-couvrent-aussi-les-gazoducs-entrant-dans-l-ue>.

dissociation, à l'accès des tiers et à la tarification¹⁵. Elle indique que, si elle ne peut pas obtenir une dérogation et si aucune autre mesure n'est prise pour la placer dans une position équivalente, cela constituerait une violation des obligations de l'UE au titre du Traité sur la Charte de l'énergie (TCE). Elle souligne que Nord Stream 2 n'était pas encore entièrement achevé au moment de l'entrée en vigueur de la directive modificatrice, que lorsque la Commission a fait cette proposition de modification en novembre 2017, l'institution a explicitement déclaré que Nord Stream 2 était le seul projet « avancé » de gazoduc qui serait touché par les nouvelles dispositions. NSP2AG affirme par conséquent dans sa lettre que c'est une mesure discriminatoire contre elle en tant qu'investisseur et contre le gazoduc Nord Stream 2 en tant qu'investissement. En effet, selon elle, comme elle est une entreprise ayant son siège social et pratiquant des activités commerciales importantes à Zoug en Suisse, elle devrait être considérée comme un investisseur d'une partie contractante au titre du TCE puisque la Suisse en est une et qu'elle a réalisé un investissement dans la zone de l'UE en investissant plus de 5,8 milliards d'euros dans la planification et la construction du gazoduc Nord Stream 2. NSP2AG demande à l'UE de parvenir à un règlement à l'amiable conformément au TCE. Après plusieurs échanges avec la Commission européenne en juin, juillet, elle a introduit le 25 juillet 2019 un recours devant le Tribunal de l'UE pour demander l'annulation de cette directive¹⁶. Le 26 juillet, c'est au tour de la société de droit suisse, Nord Stream AG, détenue à 51 % par la société russe PJSC Gazprom et qui possède et exploite Nord Stream 1, de faire de même¹⁷. Puis, le 26 septembre 2019, NSP2AG a déposé un avis d'arbitrage contre l'Union en alléguant que la directive de 2019 et l'action de l'UE en relation avec ce texte, violent des obligations incombant à l'Union au titre du TCE¹⁸. Cet arbitrage n'a pas encore eu lieu. Quant aux recours en annulation devant le Tribunal de l'UE, les deux ont été rejetés parce qu'irrecevables¹⁹. Les requérantes ont été considérées comme n'ayant pas

¹⁵ Voir le texte de la lettre en anglais sur le site web : <https://www.italaw.com/sites/default/files/case-documents/italaw11518.pdf>.

¹⁶ Affaire T-526/19, Nord Stream 2/Parlement et Conseil, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:62019TN0526&from=EN>.

¹⁷ Affaire T-530/19, Nord Stream/Parlement et Conseil, en ligne sur le site web : <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/2617d27a-d866-11e9-9c4e-01aa75ed71a1/language-fr/format-HTML>.

¹⁸ Texte de l'avis d'arbitrage en anglais *An Ad hoc arbitration under the rules of arbitration of the United Nations on international trade law, 1976, and pursuant to the energy charter treaty, between Nord Stream 2 AG and the European Union. Notice of Arbitration*, en ligne sur le site web : <https://pcacases.com/web/sendAttach/11889>. Selon l'avis, la modification de la directive constitue en premier lieu une violation de plusieurs obligations de l'UE en vertu de l'article 10 paragraphe 1 du TCE. D'une part, il s'agit d'une mesure déraisonnable et discriminatoire qui porte atteinte à la gestion, au maintien, à l'utilisation, à la jouissance et à la disposition de son investissement par NSP2AG. D'autre part, cette modification viole l'obligation de l'Union de créer des conditions stables, équitables, favorables et transparentes et un traitement juste et équitable pour l'investissement de NSP2AG, ainsi que de fournir une protection et une sécurité constantes à celui-ci. En second lieu, elle constitue une violation de l'obligation de l'UE en vertu de l'article 10, paragraphe 7, de fournir à NSP2AG un traitement non moins favorable que celui qu'elle accorde aux investissements de ses propres investisseurs ou des investisseurs de toute autre partie contractante ou de tout État tiers. En troisième lieu, l'avis mentionne que les conséquences cumulatives de l'application de la directive modificatrice à NSP2AG et Nord Stream 2 seront telles qu'elles auront un effet équivalent à une expropriation et constitueront une violation de l'article 13 du TCE relatif à l'expropriation. L'Union européenne a répondu le 24 octobre 2019. Dans sa réponse, elle rejette toute infraction alléguée au TCE. Texte de la réponse en anglais *European Union's Response to Nord Stream 2 AG's Notice of Arbitration*, en ligne sur le site web : <https://pcacases.com/web/sendAttach/11890>.

¹⁹ Affaire T-526/19, ordonnance du Tribunal de l'UE, 20 mai 2020, en ligne sur le site web : <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=226681&pageIndex=0&doclang=FR&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=12536977>. Affaire T-530/19, ordonnance du Tribunal de l'UE, 20 mai 2020, en ligne sur le site web : <https://eur->

qualité pour agir dans la mesure où elles n'étaient pas directement concernées par la directive modificatrice²⁰.

Par ailleurs, la Commission européenne, chargée de faire respecter les traités européens et le droit qui en découle, en particulier les dispositions en matière de concurrence, a lancé en 2012 une enquête pour abus de position dominante présumé à l'encontre de Gazprom. Il en est ressorti que certaines pratiques commerciales du géant gazier dans plusieurs pays d'Europe centrale et orientale seraient contraires à la réglementation européenne²¹. La Commission lui reprochait d'imposer des restrictions territoriales consistant en particulier en des interdictions d'exportation dans ses contrats de fourniture avec des grossistes et certains clients industriels dans huit États membres (Bulgarie, République tchèque, Estonie, Lettonie, Lituanie, Pologne, Hongrie et Slovaquie). Ces restrictions territoriales auraient également permis à Gazprom de pratiquer une tarification excessive dans cinq d'entre eux (Bulgarie, Estonie, Lettonie, Lituanie et Pologne), facturant aux grossistes des prix beaucoup plus élevés que ses propres coûts ou les prix de référence. En outre, il pourrait avoir abusé de sa position dominante sur le marché de la fourniture de gaz pour obtenir des avantages concernant le contrôle d'infrastructures gazières en Bulgarie et en Pologne. Cette enquête a abouti le 24 mai 2018 à un accord avec le géant russe aux termes duquel la Commission lui a imposé toute une série d'obligations détaillées et juridiquement contraignantes visant à changer son comportement sur les marchés gaziers d'Europe centrale et orientale²². S'il manque à l'un de ces engagements, elle pourra lui infliger une amende pouvant aller jusqu'à 10 % de son chiffre d'affaires mondial, sans avoir à prouver l'existence d'une quelconque violation des règles de concurrence de l'UE.

III. Le renforcement du contrôle de l'UE sur les accords énergétiques conclus entre ses États membres et des pays tiers

Le problème de la non-conformité des accords intergouvernementaux relatifs au projet de gazoduc South Stream signés par des pays membres de l'UE avec Gazprom a contribué à ce que l'UE adopte en 2017 une nouvelle législation concernant les accords conclus entre États

lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/HTML/?uri=CELEX:62019TO0530&from=EN.

²⁰ Pour que soit jugé recevable le recours par une personne physique ou morale contre un acte juridique contraignant adopté par une institution de l'UE et dont cette personne n'est pas le destinataire, celle-ci doit être affectée directement et individuellement par cet acte. Or, le tribunal a notamment relevé que ce n'était que, par l'intermédiaire des mesures nationales de transposition de cette directive de 2019 devant être adoptées par les États membres au plus tard le 24 février 2020, que les opérateurs, tels ceux à l'origine des recours en cause, seraient ou étaient soumis aux obligations de la directive modificatrice, dans les conditions retenues par ces États membres. En l'occurrence, d'une part, s'agissant de l'Allemagne sur le territoire (la mer territoriale) de laquelle se situaient les tronçons concernés des gazoducs Nord Stream 1 et Nord Stream 2, de telles mesures nationales de transposition faisaient défaut à la date d'introduction des recours. D'autre part, les États membres disposent d'un pouvoir d'appréciation dans la mise en œuvre des dispositions de la directive modificatrice. En effet, celle-ci permet aux autorités nationales de régulation d'octroyer des dérogations à certaines des dispositions de la directive.

²¹ Communiqué de presse de la Commission européenne du 22 avril 2015, en ligne sur le site web : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4828_fr.htm, et du 13 mars 2017, en ligne sur le site web : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-555_fr.htm.

²² Communiqué de presse de la Commission européenne du 24 mai 2018 en ligne sur le site web : http://europa.eu/rapid/press-release_IP-18-3921_fr.htm.

membres et pays tiers, qui ont une incidence sur la sécurité de l’approvisionnement énergétique de l’Union et sur le fonctionnement du marché intérieur européen de l’énergie. Un mécanisme d’échange d’informations relatif à ces instruments institué en 2012 prévoyait que la Commission contrôle la conformité de ces accords au droit de l’UE uniquement après leur conclusion²³. Or, cette institution a, par la suite, constaté que, dans la pratique, « la renégociation de ces accords se révèle très difficile » ; « les positions des signataires ont en effet déjà été fixées, ce qui crée une pression politique défavorable à la moindre modification des accords concernés »²⁴. En outre, aucun projet d’accord intergouvernemental ne lui avait jamais été soumis sur une base volontaire en vue d’un contrôle *ex ante*. C’est pourquoi ce mécanisme a été modifié par une décision adoptée en 2017²⁵. Désormais, quand un État membre entend engager des négociations avec un pays tiers afin de conclure ou modifier un accord intergouvernemental sur le gaz ou le pétrole, il doit informer la Commission de son intention par écrit avant l’ouverture des négociations. Puis, avant la clôture de celles-ci, il doit notifier à l’institution le projet en vue d’une évaluation *ex ante*. Il ne peut signer l’accord avant qu’elle se soit prononcée sur la compatibilité de celui-ci avec le droit de l’UE. S’il décide de signer en allant à l’encontre de l’avis de la Commission ayant considéré le texte non conforme aux règles européennes, elle a la possibilité d’engager contre lui une procédure d’infraction. En outre, dans la directive précitée de 2019 concernant le gaz, l’UE a fixé la procédure applicable à la conclusion d’un accord entre un État membre et un pays tiers relatif à l’exploitation d’un gazoduc²⁶. Il en ressort que, pour ce type d’instrument, la Commission peut aller au-delà des compétences dont elle dispose au titre de la décision de 2017. Un État membre peut se voir refuser par l’institution d’ouvrir des négociations avec un pays tiers si elle estime qu’une telle ouverture « impliquerait des incompatibilités avec le droit de l’Union » ou « serait préjudiciable au fonctionnement du marché intérieur du gaz naturel, à la concurrence ou à la sécurité d’approvisionnement dans un État membre ou dans l’Union » ou serait discriminatoire. Même passé ce cap, il peut se voir refuser l’autorisation de conclure l’accord pour les mêmes raisons.

IV. La prévention des ruptures d’approvisionnement

À deux reprises, durant les hivers 2006 et 2009, la Russie a coupé le gaz à l’Ukraine pendant plusieurs jours, ce qui avait eu pour conséquence une interruption des livraisons

²³ Décision n° 994/2012/UE du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2012 établissant un mécanisme d’échange d’informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l’énergie, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32012D0994&from=EN>.

²⁴ Proposition de décision du Parlement européen et du Conseil établissant un mécanisme d’échange d’informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l’énergie, et abrogeant la décision n°994/2012/UE, 16 février 2016, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0053&from=EN>.

²⁵ Décision (UE) 2017/684 du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2017 établissant un mécanisme d’échange d’informations en ce qui concerne les accords intergouvernementaux et les instruments non contraignants conclus entre des États membres et des pays tiers dans le domaine de l’énergie, et abrogeant la décision n° 994/2012/UE, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D0684&from=DA>.

²⁶ Directive (UE) 2019/692 du 17 avril 2019 du Parlement européen et du Conseil modifiant la directive 2009/73/CE concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32019L0692>.

transitant par ce pays vers l'Europe²⁷. La première coupure était liée à un désaccord concernant le prix du gaz russe et le coût de son transit par le territoire ukrainien. Alors que l'Ukraine bénéficiait jusque-là de conditions très avantageuses comme les anciennes républiques soviétiques entretenant de bonnes relations avec la Russie, la « Révolution orange » a amené Moscou à demander à Kiev de payer un nouveau prix correspondant à un alignement sur celui du marché européen. La Russie a également accusé l'Ukraine de prélever illégalement du gaz russe destiné à l'Europe. La seconde fois, le conflit portait à nouveau sur les tarifs de vente du gaz russe, mais aussi sur le montant de la dette ukrainienne. Confrontée aux incidences de ces deux crises gazières russo-ukrainiennes qui avaient conduit à une rupture de l'approvisionnement en gaz russe dans plusieurs pays membres, l'UE a, depuis, pris différentes mesures pour prévenir et limiter un tel risque.

Un règlement a précisément été adopté à cette fin en 2010²⁸. Il a rendu obligatoire d'investir dans des infrastructures de secours. Avant le 3 décembre 2014, les États membre devaient pouvoir répondre à une demande de gaz même en cas de défaillance de la plus grande infrastructure gazière. Par ailleurs, ce texte a imposé aux gestionnaires de réseau de transport de mettre en place une capacité physique bidirectionnelle permanente sur toutes les interconnexions transfrontalières. Il a aussi fixé aux États membres de disposer de plans d'action préventifs et de plans d'urgence pour faire face aux éventuelles situations de crise. Ces documents devaient être notifiés à la Commission. Cette dernière pouvait demander des modifications. Malgré ces progrès, l'Union restait encore vulnérable comme l'a révélé la Commission européenne en 2016 après avoir analysé les effets d'une rupture partielle ou totale des approvisionnements en gaz en provenance de la Russie²⁹. Elle a conclu que « des approches purement nationales ne sont pas très efficaces en cas de perturbation grave, du fait de leur champ d'application, qui est par définition limité ». Le test de résistance a démontré qu'une approche plus coopérative entre États membres pouvait considérablement réduire les effets des scénarios de perturbation majeure dans les États membres les plus vulnérables. Aussi un règlement de 2017 a-t-il remplacé le règlement de 2010 pour introduire une nouvelle approche plus efficace afin de prévenir et d'atténuer les crises³⁰. Il instaure pour la première fois un mécanisme de solidarité. Il s'agit d'une mesure de dernier recours s'appliquant uniquement en cas d'urgence et dans des conditions restrictives. Lorsqu'une urgence est déclarée dans un État membre, les pays voisins connectés l'aideront à garantir la fourniture de gaz aux ménages et aux services sociaux essentiels, tels que les soins de santé et les services de sécurité. En outre, ce règlement de 2017 fait passer d'une approche nationale à une approche régionale dans l'élaboration des mesures relatives à la sécurité d'approvisionnement. Les États membres doivent notamment établir des plans d'action préventifs et des plans d'urgence au niveau régional et les mettre à jour tous les quatre ans.

²⁷ Céline Bayou, « Ukraine/Russie. Dimension gazière d'un conflit », Fondation pour la recherche stratégique, note n° 16/2015, 16 juillet 2015, en ligne sur le site web : <https://www.frstrategie.org/sites/default/files/documents/publications/notes/2015/201516.pdf>.

²⁸ Règlement (UE) 994/2010 du Parlement européen et du Conseil du 20 octobre 2010 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant la directive 2004/67/CE du Conseil, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2010:295:0001:0022:FR:PDF>.

²⁹ Communication du 16 octobre 2014 sur la résilience à court terme du système gazier européen sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX%3A52014DC0654R%2801%29>.

³⁰ Règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) N° 994/2010, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017R1938&from=EN>. Voir la présentation sur le site web : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_16_308.

Selon ce règlement, la Commission joue un rôle central dans la coordination globale de la sécurité de l'approvisionnement en gaz, en veillant à ce que le cadre mis en place soit correctement appliqué et à ce que les États membres ne prennent aucune mesure pouvant menacer la sécurité d'approvisionnement d'un autre État membre, d'une région, ou de l'UE dans son ensemble.

L'UE progresse aussi dans la prévention des ruptures d'approvisionnement en soutenant le développement d'interconnexions gazières entre les États membres³¹. La stratégie de la Commission européenne consiste à ce qu'aucune région européenne ne reste isolée. Aussi ont été conçus des projets concernant ces différentes régions. Il y a ainsi des projets d'interconnexion pour le Corridor Nord-Sud en Europe de l'Ouest, d'autres pour le Corridor Nord-Sud en Europe Centre-Est et Sud-Est dont un projet concernant la Pologne³², d'autres pour le Corridor gazier sud-européen, d'autres encore pour le « Plan d'interconnexion des marchés énergétiques de la Baltique pour le gaz » (PIMERB). La construction d'interconnexions transfrontalières entre la région de la Baltique et le reste du marché européen de l'énergie est une des priorités de la Commission. Le PIMERB comprend notamment un projet d'interconnexion entre la Pologne et la Lituanie³³ et un autre entre la Pologne et le Danemark³⁴. Tout cet ensemble de projets d'interconnexion figure sur la liste des projets d'intérêt commun (PIC) de l'UE³⁵. Les PIC sont des projets d'infrastructure transfrontalière qui relient les systèmes énergétiques des États membres et qui ont été sélectionnés par l'Union parce qu'ils contribuent à l'aider à atteindre ses objectifs en matière de politique énergétique. Ils bénéficient par conséquent de nombreux avantages pour leur réalisation, notamment de la possibilité d'un financement européen. La première liste de projets d'intérêt commun (PIC) a été adoptée en 2013. La Commission européenne a activement soutenu la réalisation du premier gazoduc reliant la Finlande à l'Estonie et au réseau du continent européen, le Balticconnector, de 2,6 milliards de m³, entré en service en 2020 comme prévu³⁶. Ce gazoduc bidirectionnel vise à mettre un terme à l'isolement du marché du gaz finlandais et à renforcer la sécurité de l'approvisionnement en gaz de toute la partie orientale de la région de la Baltique. Le Balticconnector est le résultat d'une coopération régionale étroite facilitée par la Commission. Son coût total de construction était de 250 millions d'euros. 75 % provient du Mécanisme pour l'interconnexion en Europe (MIE), le plus haut taux de cofinancement possible au titre du MIE. Le MIE soutient les investissements pour des projets clés d'infrastructures européennes dans les domaines de l'énergie, du transport et des télécommunications. Son budget total est de 33,24 milliards d'euros pour 2014-2020 dont 5,8 milliards d'euros pour l'énergie. Dans le cadre du prochain budget à long terme de l'UE pour la période 2021-2027, la Commission européenne avait proposé en 2018 de reconduire le MIE en le dotant d'un budget de 42,3 milliards d'euros dont

³¹ Voir la carte interactive sur le site web : https://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-viewer/main.html.

³² Voir la fiche *North-South Gas Corridor in Eastern Poland*, en ligne sur le site web : https://ec.europa.eu/energy/maps/pci_fiches/PciFiche_6.2.2.pdf.

³³ Voir la fiche *Poland-Lithuania interconnexion [currently known as GIPL]*, en ligne sur le site web : https://ec.europa.eu/energy/maps/pci_fiches/PciFiche_8.5.pdf.

³⁴ Voir la fiche *Poland-Denmark interconnection [currently known as 'Baltic Pipe']*, en ligne sur le site web : https://ec.europa.eu/energy/maps/pci_fiches/PciFiche_8.3.2.pdf.

³⁵ Voir la quatrième liste des PIC de l'UE, en ligne sur le site web : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/3/2017/FR/C-2017-7834-F1-FR-ANNEX-1-PART-1.PDF>.

³⁶ Voir le communiqué *Balticconnector pipeline connecting the gas networks of Finland and Estonia ready for use on 1 January 2020*, en ligne sur le site web : <https://ec.europa.eu/inea/en/news-events/newsroom/balticconnector-pipeline-connecting-gas-networks-finland-and-estonia-ready-use>.

8,7 milliards d'euros pour l'énergie, ce qui constituait une nette augmentation³⁷, mais c'était avant la survenance de la pandémie de covid 19.

V. La diversification des sources d'approvisionnement

Pour éviter notamment de dépendre trop fortement de la Russie³⁸, l'UE a choisi de diversifier ses sources d'approvisionnement. Cet objectif a été fortement réaffirmé dans une série de documents adoptés par l'Union à la suite de l'annexion de la Crimée par Moscou. Selon un rapport de la Commission européenne publié en avril 2019³⁹, les efforts de l'Union visant à diversifier les sources d'approvisionnement en gaz commencent à porter leurs fruits. Ce document mentionne que le temps de la dépendance envers un seul fournisseur touche à sa fin, que tous les États membres sauf Malte et Chypre devraient avoir accès à trois sources d'approvisionnement d'ici à 2022 et 23 États membres au marché mondial du gaz naturel liquéfié (GNL). Il y est souligné que les « initiatives de diversification en cours fondées sur le gaz naturel liquéfié et le corridor gazier sud-européen sont d'une importance particulière pour la région de la mer Baltique orientale et l'Europe centrale et du Sud-Est car ces régions, sont

³⁷ Voir le communiqué de presse du 6 juin 2018 « Budget de l'UE : la Commission propose d'augmenter le financement des investissements visant à connecter les Européens à des infrastructures hautement performantes », en ligne sur le site web : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_18_4029.

³⁸ Comme on l'a vu, la Russie cherche à préserver et même développer ses positions sur le marché européen du gaz avec la construction de Nord Stream 2, mais aussi de Turk Stream. Turk Stream lui permet d'exporter vers le sud de l'Europe et la Turquie. Avec Turk Stream, elle augmente son approvisionnement de l'État turc déjà alimenté par le gazoduc Blue Stream en fonction depuis 2003, qui passe lui aussi comme Turk Stream sous la mer Noire. Parallèlement, elle s'est lancée dans une politique de diversification géographique de ses exportations. Comme l'explique Catherine Locatelli, si la Russie et l'UE veulent l'une et l'autre diversifier, la première c'est pour sécuriser la demande, la seconde pour sécuriser ses approvisionnements. L'État russe a ainsi souhaité trouver de nouveaux marchés en Asie à partir de la fin de l'année 1990, ce qui ressort clairement de sa Stratégie énergétique pour la période allant jusqu'à 2030, adoptée en 2010 (C. Locatelli, « Les échanges gaziers entre la Russie et la Chine à l'aune de leur sécurité énergétique », *Revue d'études comparatives Est-Ouest*, 2005/2, n° 46, en ligne sur le site web : <https://www.cairn.info/revue-revue-d-etudes-comparatives-est-ouest1-2015-2-page-83.htm> et le texte de la Stratégie en anglais sur le site web : [http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_\(Eng\).pdf](http://www.energystrategy.ru/projects/docs/ES-2030_(Eng).pdf)). Moscou s'est par conséquent notamment tourné vers la Chine, le premier consommateur mondial d'énergie. Un premier gazoduc transportant du gaz russe vers ce pays a été inauguré en décembre 2019. Partant des champs gaziers de Sibérie orientale, Force de Sibérie relie la frontière chinoise et doit amener vers la Chine 38 milliards de m³ de gaz par an lorsqu'il sera exploité à plein régime, en principe d'ici 2025. Le contrat entre Gazprom et la compagnie nationale chinoise CNPC (China National Petroleum Corporation) a été conclu en 2014 après une décennie de négociations. La construction d'un deuxième gazoduc, Force de Sibérie 2, est actuellement à l'étude. Il apporterait du gaz russe en Chine cette fois depuis la Sibérie occidentale en passant par la Mongolie et sa capacité pourrait atteindre 50 milliards de m³ par an. Par ailleurs, la politique de la Russie passe par une diversification des modes de livraison de son gaz. Elle s'est fortement engagée dans le développement du GNL. Elle a lancé dans le grand nord russe un projet très ambitieux de production et d'exportation de GNL. Inauguré en 2017, le complexe Yamal LNG exploite les vastes ressources de gaz qui se trouvent dans cette région et les transporte sous forme liquéfiée vers les marchés européen et asiatique. Ceux-ci peuvent être approvisionnés en GNL pendant toute l'année grâce à l'utilisation d'une flotte innovante de méthaniers brise-glace conçus pour emprunter la route maritime du Nord (RMN) vers l'Asie en passant par le détroit de Béring. La Russie a prévu quatre autres projets de développement de GNL en Arctique russe : Arctic LNG 2, Ob LNG, Arctic LNG 3 et Arctic LNG 1. La construction d'Arctic LNG 2, située sur la péninsule de Gydan en face de Yamal LNG 2, a débuté. Le premier cargo de GNL d'Arctic LNG 2 est attendu pour 2023.

³⁹ Rapport de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions, à la Banque européenne d'investissement, 4 avril 2019, en ligne sur le site web : <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2019/FR/COM-2019-175-F1-FR-MAIN-PART-1.PDF>.

pour des raisons historiques, dépendantes d'un seul fournisseur de gaz ». Il s'agit de Gazprom.

Dès 2006, la Commission européenne avait un projet phare en termes de sécurité énergétique visant à limiter la dépendance de l'UE à l'égard de Moscou sur le long terme. Après la crise gazière russo-ukrainienne de 2006, l'Union avait prévu la création d'un gazoduc, Nabucco, destiné à approvisionner l'Europe en important du gaz de la Caspienne et du Moyen-Orient. Sa mise en service était envisagée pour 2012. Cependant, la Russie a lancé en 2007 South Stream qui entrerait directement en concurrence avec Nabucco puisque son tracé devait fortement se superposer aux pays de transit de Nabucco et qu'il devait approvisionner les mêmes marchés, l'Europe centrale et occidentale⁴⁰. Ce projet de Gazprom a pris de vitesse Nabucco et l'a disqualifié. Ensuite, c'est l'adoption par l'UE du « 3^e paquet Énergie » qui a conduit l'État russe à abandonner en 2014 South Stream comme on l'a vu.

Pour diversifier ses fournisseurs, l'UE soutient plusieurs projets en cours de réalisation. Il y a le Corridor gazier sud-européen figurant sur la liste des PIC adoptée par la Commission en 2017. Cette dernière, dans sa Stratégie pour la sécurité énergétique de l'UE en date de 2014⁴¹, soulignait qu'il était essentiel pour la connexion avec le Moyen-Orient. Ce corridor est destiné à acheminer du gaz d'Azerbaïdjan vers l'Europe et la Turquie par trois gazoducs interconnectés : celui du Caucase-Sud (SCP), le Trans-Anatolien (TANAP) et le Trans-Adriatique (TAP). Cet ensemble n'est pas encore terminé. La capacité annuelle du TANAP sera de 10 milliards de m³ comme celle du TAP pour sa partie vers l'Europe. Il y a aussi le projet de gazoduc sous-marin East Med destiné à acheminer du gaz méditerranéen vers les pays de l'UE qui en est à ses débuts. Il est sur la liste des PIC adoptée par la Commission en 2019. Le 2 janvier 2020, la Grèce, Chypre et Israël ont signé un accord pour sa construction, mais il est contesté par la Turquie. Si ce projet aboutit, il devrait acheminer entre 9 et 11 milliards de m³.

Ces gazoducs auront, par conséquent, des capacités modestes par rapport aux gazoducs lancés par Gazprom et transportant du gaz russe. En comparaison, selon Nicolas Mazzuchi⁴², Nord Stream 1 fait déjà 55 milliards de m³. En étant étendu par Nord Stream 2, il ferait alors 110 milliards de m³. Le « volume global en provenance de Russie - en considérant tous les projets russes en cours de développement (Nord Stream 1 et 2, Turk Stream, gazoducs terrestres, etc.) - s'élève à plus de 200 milliards de m³ annuels ». Ces données permettent de comprendre les débats provoqués par Nord Stream 2 et la crise qui se prolonge à son sujet.

L'UE, avait, selon Céline Bayou, soutenu le projet Nord Stream 1 « parce qu'il était conforme à la politique énergétique commune concernant, en particulier, la diversification des voies d'acheminement »⁴³. Ce n'est pas le cas pour Nord Stream 2⁴⁴ qui est critiqué par les institutions européennes pour un ensemble de raisons. Ainsi, dans une résolution du

⁴⁰ Zaki Laïdi, (dir.) avec Adina Crişan-Revol et Florent Parmentier, « Quelles perspectives pour Nabucco et Nord Stream ? », Centre d'études européennes de Sciences-Po, juillet 2010, en ligne sur le site web : http://www.wec-france.org/DocumentsPDF/RECHERCHE/Contrat56_Rapportfinal.pdf, pp. 52-60.

⁴¹ Communication de la Commission au Parlement et au Conseil, Stratégie européenne pour la sécurité énergétique, 28 avril 2014, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0330&from=hu>.

⁴² Nicolas Mazzuchi, interview, « Gazoduc East Med : quel rôle pour la coopération énergétique en Méditerranée orientale ? », 19 juin 2017, en ligne sur le site web : <http://www.iris-france.org/96224-gazoduc-east-med-quel-role-pour-la-cooperation-energetique-en-mediterranee-orientale/>.

⁴³ Céline Bayou, « Russie-Europe : le complexe dossier du gaz », *Politique internationale*, n° 163, printemps 2019, en ligne sur le site web : https://archives.politiqueinternationale.com/revue/read2.php?id_revue=165&id=1827&search=&content=texte.

25 octobre 2016⁴⁵, le Parlement a clairement fait part de « son inquiétude quant à la proposition de doublement de la capacité du gazoduc Nord Stream et aux effets contre-productifs que cela aurait sur la sécurité énergétique, la diversification des sources d’approvisionnement et le principe de solidarité entre les États membres ». Il a attiré « l’attention sur les implications géopolitiques du projet et les principes fondamentaux d’une union de l’énergie pleinement intégrée, sûre, compétitive et durable, et fait observer que ce projet ne devrait bénéficier ni de l’appui financier de l’UE ni de dérogations à la législation de l’Union ». Il a « souligné qu’un doublement de la capacité du gazoduc Nord Stream conférerait à une entreprise une position dominante sur le marché européen du gaz, ce qu’il convient d’éviter ». Il a à nouveau critiqué ce projet dans sa résolution du 12 mars 2019 sur l’état des relations politiques entre l’UE et la Russie⁴⁶. Selon lui, Nord Stream 2 « accroît la dépendance européenne vis-à-vis de l’approvisionnement en gaz russe, menace le marché intérieur européen et ne correspond pas à la politique énergétique ou aux intérêts stratégiques de l’Union et qu’il doit donc y être mis fin ». Initialement, la Commission qui est l’institution défendant l’intérêt général de l’Union, dans une communication du 25 février 2015⁴⁷, s’est contentée de « prendre acte des plans établis par des sociétés commerciales en vue de construire de nouveaux gazoducs reliant la Russie et l’Allemagne via la mer Baltique » autrement dit le projet Nord Stream 2. Elle faisait porter sa critique sur Nord Stream 3 et 4 qui étaient tout à fait hypothétiques, à la différence de Nord Stream 2 : « S’ils sont construits, les gazoducs Nord Stream 3 et 4 ne donneraient pas accès à une nouvelle source d’approvisionnement et accroîtraient encore la capacité de transport de la Russie vers l’UE qui, à l’heure actuelle, n’est déjà utilisée qu’à 50 % ». Il n’en a pas été de même, après la prise de position du Parlement, à partir de 2017. Il était indiqué sur le site web de la Commission que ce projet ne contribuait pas à la réalisation des objectifs de l’union de l’énergie concernant l’accès à de nouvelles sources, de nouveaux fournisseurs d’énergie et de nouvelles voies d’acheminement de l’énergie, qu’il remettrait en cause les voies d’acheminement existantes, notamment via l’Ukraine et qu’il pourrait permettre à un seul fournisseur de renforcer sa position sur le marché gazier de l’UE⁴⁸. C’est pourquoi la Commission a proposé le 8 novembre 2017 une modification, comme on l’a vu, de la directive gaz de 2009 afin d’encadrer la conclusion des accords sur les gazoducs conclus avec des États tiers et aussi leur étendre les règles de l’UE. Cela a abouti en avril 2019, mais après des discussions difficiles avec l’Allemagne qui y était opposée.

Nord Stream 2 a suscité et suscite encore une forte division entre les États membres de l’Union, et au-delà. Si l’Allemagne et l’Autriche le soutiennent, la Pologne et les pays baltes s’y opposent. Au sein même de l’Allemagne qui est partie prenante du projet, il divise depuis

⁴⁴ Pour plus de détails sur le projet Nord Stream 2, voir Céline Marangé, Angélique Palle, Sami Ramdani, « Le gazoduc Nord Stream 2. Enjeux politique et stratégiques », *Études de l’IRSEM*, 2017, n° 62, en ligne sur le site web : https://www.irsem.fr/data/files/irsem/documents/document/file/2947/Etude_IRSEM_n62_2018.pdf. Voir aussi l’article de Céline Bayou précité, « Russie-Europe : le complexe dossier du gaz », *Politique internationale*, n° 163, printemps 2019.

⁴⁵ Résolution du Parlement européen du 25 octobre 2016 sur une Stratégie de l’Union pour le gaz naturel liquéfié et le stockage de gaz, en ligne sur le site web : http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0406_FR.html.

⁴⁶ Résolution du 12 mars 2019 sur l’état des relations politiques entre l’Union européenne et la Russie, en ligne sur le site web : https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2019-0157_FR.html.

⁴⁷ Communication de la Commission au Parlement européen, au Conseil, au Comité économique et social européen, au Comité des régions et à la Banque européenne d’investissement, État de l’union de l’énergie 2015, 18 novembre 2015, en ligne sur le site web : https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ebdf266c-8eab-11e5-983e-01aa75ed71a1.0007.02/DOC_1&format=PDF.

⁴⁸ Voir le communiqué de presse en ligne sur le site web de la Commission en date du 9 juin 2017, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_17_1571.

longtemps. Selon Stefan Meister, il « cristallise des débats sur l'autonomie économique de l'Allemagne, ses relations avec la Russie, avec les États-Unis et la sécurité énergétique de l'Union européenne »⁴⁹. Quant à la France, elle s'est montrée discrète sur ce sujet. Selon Aurélie Bros, « la France a constamment adopté une position prudente, en s'alignant derrière l'Allemagne sans s'impliquer publiquement », mais au cours des négociations sur la modification de la « directive gaz » de 2009, la position française « a été marquée par un retournement qui peut être interprété comme un double avertissement du gouvernement français à l'égard de l'Allemagne (visant à lui signifier qu'elle ne pouvait pas agir seule) et d'Engie (visant à lui indiquer que l'investissement dans le projet Nord Stream 2 était en contradiction avec son engagement affiché de verdissement) »⁵⁰. En effet, le français Engie co-finance avec 4 autres groupes énergétiques européens, le gazoduc Nord Stream 2. Alors que l'Allemagne était hostile à la modification de la « directive gaz », la France ne l'a finalement pas soutenue. Aussi les deux pays ont-ils cherché un compromis afin que les négociations aboutissent quand même. Il a été convenu que l'application des règles européennes aux gazoducs avec des pays tiers comme la Russie incomberait à l'État membre de l'Union hébergeant le premier point d'interconnexion sur le réseau européen. Dans le cas de Nord Stream 2, c'est en l'occurrence l'Allemagne qui en sera chargée. La France est désormais réservée à l'égard de ce projet. C'est en ce sens que s'est exprimé le président Emmanuel Macron fin août 2020 lors d'une conférence de presse. De même, le Secrétaire d'État français aux Affaires européennes, Clément Beaune, a déclaré, début septembre 2020, dans un entretien à Berlin avec l'AFP : « On a eu des débats européens, des débats franco-allemands sur le projet Nord Stream 2, on a fait état plusieurs fois de réserves (...); « je ne m'immisce pas dans le débat allemand sur Nord Stream 2 », « mais les réserves que nous avons (...) sur la dépendance énergétique à l'égard de la Russie existent, sont connues »⁵¹.

Si ce projet ne fait pas l'unanimité au sein de l'UE, il est, en outre, depuis son lancement, dans le collimateur des États-Unis. Le Congrès américain, avec l'appui de Donald Trump, a décidé d'y faire obstacle par l'adoption, fin 2019, de sanctions ciblant les entreprises participant à la construction du gazoduc⁵². Il est question d'un second volet de sanctions qui élargit considérablement le champ de celles prises en 2019. Il vise tous ceux qui sont impliqués de quelque manière que ce soit dans l'installation du gazoduc comme les entreprises fournissant des services d'assurance, les autorités portuaires⁵³. Cette politique

⁴⁹ *Les Échos*, Pauline Houédé, « Le gazoduc russe Nord Stream 2 divise l'Allemagne », 6 février 2019, en ligne sur le site web : <https://www.lesechos.fr/industrie-services/energie-environnement/le-gazoduc-russe-nord-stream-2-divise-lallemagne-962232>.

⁵⁰ Audition d'Aurélie Bros (senior fellow, program on energy - Harvard University - Davis center for Russian and Eurasian studies) le 16 mai 2019 citée comme source de ce développement qui figure dans le rapport d'information déposé par la Commission des affaires européennes de l'Assemblée nationale sur l'indépendance énergétique de l'Union européenne et présenté par Vincent Bru et Yolande de Courson, 24 juin 2020, en ligne sur le site web : http://www.assemblee-nationale.fr/dyn/15/rapports/duel15b3130_rapport-information#_ftn17.

⁵¹ « La France réitère ses réserves face au projet russe Nord Stream 2 », *Le Figaro*, 7 septembre 2020, en ligne sur le site web : <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/la-france-reitere-ses-reserves-face-au-projet-russe-nord-stream-2-20200907>.

⁵² Ces sanctions sont prévues aux articles 7501 à 7503 de la loi du 20 décembre 2019 régissant les crédits de la Défense pour 2020 où ils forment un ensemble dénommé *Protecting Europe's Energy Security Act of 2019* (PEESA). Sont visés les navires utilisés par des opérateurs non américains pour la construction de Nord Stream 2, Turk Stream et de tout autre projet succédant à ces derniers. Voir le texte en anglais sur le site web : <https://www.congress.gov/116/plaws/publ92/PLAW-116publ92.pdf>.

⁵³ Il s'agit d'une proposition de loi intitulée *Protecting Europe's Energy Security Clarification Act of 2020*, déposée le 4 juin 2020 au Sénat des États-Unis par les cinq mêmes sénateurs américains à l'origine du *Protecting Europe's Energy Security Act of 2019*. Voir le texte en anglais sur le site web : <https://www.cruz.senate.gov/files/documents/Bills/2020.06.04%20-%20Protecting%20Europe%E2%80%99s>

américaine est officiellement motivée par la défense de la sécurité énergétique de l'Europe qui serait menacée par un renforcement de sa dépendance envers la Russie. Elle n'est toutefois pas économiquement désintéressée. Les États-Unis sont en effet à la recherche de nouveaux débouchés pour leur gaz. Aussi espèrent-ils pouvoir exporter sur le marché européen. L'UE, l'Allemagne en tête, ainsi que la Russie, ont dénoncé ces mesures. En juillet 2020, le chef de la diplomatie européenne, Joseph Borell, a exprimé sa profonde préoccupation quant au « recours croissant aux sanctions, ou à la menace de sanctions, par les États-Unis contre les entreprises et les intérêts européens ». Il a indiqué que « par principe l'Union européenne s'oppose à l'utilisation de sanctions par des pays tiers contre des entreprises européennes exerçant des activités légitimes » et qu'elle considère l'application extraterritoriale de sanctions contraire au droit international⁵⁴.

Les sanctions américaines de 2019 ont conduit la société suisse Allseas, propriétaire du *Pioneering Spirit*, seul bateau spécialisé dans la pose de gazoducs sous-marins utilisé sur le chantier, à suspendre ses travaux. Cela entraînait un retard dans l'achèvement de Nord Stream 2 qui devait initialement être mis en service fin 2019, mais non son abandon. En juin 2020, Gazprom déclarait que l'inauguration aurait lieu fin 2020 ou début 2021. La pression des États-Unis ne semble pas jusqu'à maintenant, suffisante pour faire renoncer les pays européens et la Russie à ce gazoduc qui est presque terminé. Il ne reste que 160 km sur 1200 à poser. La chancelière allemande, Angela Merkel, a déclaré, le 1^{er} juillet 2020, devant le Bundestag que le projet devait aboutir et que « nous agissons dans ce sens »⁵⁵. De même, le secrétaire d'État allemand aux affaires étrangères, Niels Annen, a, le même jour, affirmé devant la Commission de l'économie et de l'énergie que la mise en œuvre des sanctions serait « une grave atteinte à la souveraineté allemande et européenne sur le plan de la politique énergétique »⁵⁶. Aussi l'idée que les Allemands et les Européens seraient prêts à plier devant la menace américaine ne correspond-elle ni à l'histoire de ce projet, ni à la détermination manifestée par l'Allemagne et par la Russie et n'est pas en accord non plus avec le refus des Européens de suivre les États-Unis sur leur « retrait » de l'accord nucléaire iranien⁵⁷ et leur ferme opposition aux « sanctions secondaires » américaines. Or, dans le cas de Nord Stream 2, l'enjeu de souveraineté européen est nettement plus élevé. Cette offensive américaine vient en tout cas aggraver un contentieux déjà lourd entre Américains et Européens et dégrader davantage les relations entre alliés et la situation de l'OTAN. Cela, du point de vue russe, est certainement de nature à compenser le retard accumulé par Nord Stream 2. Toutefois, si après les sanctions américaines, les Européens ont exprimé leur volonté que Nord Stream 2 soit achevé, c'est l'attitude de la Russie au sujet de l'affaire Navalny qui leur a posé problème et qui les a amenés à s'interroger sur la suspension ou l'arrêt du projet dans le cadre d'éventuelles sanctions contre Moscou en lien avec l'empoisonnement du leader de l'opposition russe en août 2020. Plusieurs voix influentes au sein du parti d'Angela Merkel se sont prononcées en ce sens. Selon des laboratoires allemand,

%20Energy%20Security%20Clarification%20Act%20of%202020.pdf.

⁵⁴ Voir « L'UE dénonce la politique des sanctions de l'administration Trump », *Le Figaro*, 17 juillet 2020, en ligne sur le site web : <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/l-ue-denonce-la-politique-des-sanctions-de-l-administration-trump-20200717>.

⁵⁵ Voir Thomas Wieder, Claire Gatinois, Benoît Vitkine, Nabil Wakim, « L'Europe prise en étau dans la bataille du gaz entre la Russie et les États-Unis », *Le Monde*, 13 juillet 2020, en ligne sur le site web : https://www.lemonde.fr/economie/article/2020/07/13/l-europe-prise-en-etau-dans-la-bataille-du-gaz-entre-moscou-et-washington_6046047_3234.html.

⁵⁶ *Ibid.*

⁵⁷ Sur cette question, voir Jean-François Guilhaudis, « Les deux cibles du 'retrait' américain de l'accord nucléaire iranien. Pourquoi l'accord n'est toujours pas mort, début 2020 », *PSEI*, n° 14 Paix et Sécurité Européenne et Internationale, Chronique Désarmement 2000, en ligne sur le site web : <http://revel.unice.fr/psei/index.html?id=2180>.

français, suédois et l'Organisation pour l'interdiction des armes chimiques (OIAC), Alexeï Navalny, a été empoisonné en Sibérie par un produit de type Novitchok, un agent neurotoxique mis au point par l'URSS et déjà utilisé contre l'ancien espion russe Sergueï Skripal en 2018 en Grande-Bretagne, ce que dément jusqu'à présent Moscou. L'Allemagne a proposé son aide médicale à l'opposant russe et l'a ainsi accueilli sur son sol pour y être hospitalisé. Le gouvernement allemand a immédiatement réagi en dénonçant ce crime, en exigeant de Moscou des explications et en n'écartant pas l'éventualité de sanctions, dont des conséquences pour Nord Stream 2. Cependant, il a affiché sa prudence quant à un possible gel ou arrêt de ce projet. Si, à l'initiative de l'Allemagne qui préside l'UE jusqu'à fin décembre 2020 et de la France⁵⁸, l'Union a adopté, le 14 octobre 2020, des sanctions contre la Russie pour sa responsabilité et son implication dans l'empoisonnement d'A. Navalny⁵⁹, le gazoduc n'est pas visé. Le Premier ministre polonais, Mateusz Morawiecki, avait pourtant espéré que « beaucoup de pays confirmeront que l'empoisonnement de M. Navalny et Nord Stream 2 ne sont pas deux sujets séparés »⁶⁰. Cependant, la remise en cause de Nord Stream 2 par des sanctions européennes aurait été très embarrassante pour l'Allemagne car elle jouerait contre ses intérêts économiques. Par ailleurs, si l'UE avait ciblé Nord Stream 2, elle aurait été perçue comme cédant aux pressions américaines. L'Union a trouvé un compromis en prenant des mesures pour sanctionner Moscou dans l'affaire Navalny, tout en épargnant le gazoduc. Toutefois, il résulte de l'attitude de la Russie qui a entraîné des sanctions de l'UE une détérioration des relations russo-européennes déjà très tendues depuis l'annexion par ce pays de la Crimée et son implication dans la déstabilisation de l'est de l'Ukraine.

Déjà fragilisé par les sanctions américaines, le projet Nord Stream 2 a connu encore un revers : la condamnation, le 7 octobre 2020, par l'office anti-monopole polonais (UOKiK) de Gazprom à une amende de 29 milliards de zlotys (6,45 milliards d'euros) pour la construction de l'ouvrage et des cinq groupes énergétiques européens impliqués dans le financement (le français Engie, les allemands Uniper et Wintershall, l'autrichien OMV et l'anglo-néerlandais Shell), à une amende globale de 234 millions de zlotys (52 millions d'euros)⁶¹. Ce sont les sanctions financières les plus élevées disponibles. L'amende infligée au géant russe

⁵⁸ Le 7 octobre 2020, les ministres des Affaires étrangères de la France et de l'Allemagne ont indiqué dans un communiqué conjoint :

« la France et l'Allemagne ont demandé à plusieurs reprises à la Russie de faire toute la lumière sur les circonstances de ce crime [l'empoisonnement d'A. Navalny] et sur ceux qui l'ont perpétré. Aucune explication crédible n'a pour le moment été apportée par la Russie. Nous considérons dans ce contexte qu'il n'existe pas d'autre explication plausible à l'empoisonnement de M. Navalny qu'une responsabilité et une implication russes. Tirant toutes les conclusions de ce constat, la France et l'Allemagne transmettront à leurs partenaires européens des propositions de sanctions additionnelles. Ces propositions viseront des personnes que nous considérons comme responsables de ce crime et de cette violation des normes internationales, en raison de leurs fonctions officielles, et une entité impliquée dans le programme Novitchok. ». Il n'est pas question de Nord Stream 2.

Texte du communiqué en ligne sur le site web : <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/russie/evenements/evenement-de-l-annee-2020/article/communique-conjoint-des-ministres-des-affaires-etrangeres-de-la-france-et-de-l-252546>.

⁵⁹ Elle a inscrit sur sa liste des personnes et entités sanctionnées pour leur participation à l'usage ou au développement d'armes chimiques les noms de six hauts responsables russes, proches du président V. Poutine et du centre de recherche étatique russe ayant la responsabilité de la destruction des stocks d'armes chimiques héritées de l'URSS, le *State Scientific Research Institute for Organic Chemistry and Technology* (GosNIIOKhT). Voir le Journal officiel de l'UE du 15 octobre 2020, en ligne sur le site web : <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2020:341:FULL&from=EN>.

⁶⁰ Voir « Gazoduc Nord Stream 2 : amende record de 6,45 milliards d'euros pour Gazprom », *Le Figaro*, 7 octobre 2020, en ligne sur le site web : <https://www.lefigaro.fr/flash-eco/gazoduc-nord-stream-2-amende-record-de-6-45-milliards-d-euros-pour-gazprom-20201007>.

⁶¹ Communiqué de presse de l'OKiK, « « Nord Stream 2 - maximum penalties imposed by UOKiK President », en ligne sur le site web : https://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=16818.

correspond à près de 10 % de son chiffre d'affaires. Selon le régulateur polonais, ces entités ont créé une coentreprise responsable de la construction et de l'exploitation de Nord Stream 2 sans avoir obtenu l'approbation du président de l'UOKiK pour procéder à cette concentration. Par conséquent, ils ont enfreint les règles de concurrence. Aussi leur a-t-il été en outre ordonné de mettre fin aux accords conclus afin de financer Nord Stream 2. Gazprom et Engie ont toutefois indiqué qu'ils faisaient appel de la décision. Ce n'est sans doute pas une amende même très lourde qui aura raison de l'existence de Nord Stream 2 car Engie avait déjà été condamné en 2019 par l'UOKiK à payer 172 millions de zlotys (environ 40 millions d'euros) pour avoir refusé de lui communiquer des documents relatifs à ses accords avec Gazprom concernant Nord Stream 2⁶². Toutefois, au moment où nous terminons cette étude, le chantier du gazoduc n'a pas avancé depuis la suspension des travaux par la société suisse Allseas.

À côté des projets de gazoducs soutenus par l'UE, celle-ci a pour stratégie de diversification, l'importation de GNL. Outre les 150 milliards de m³ de capacité de réserve dont elle dispose, l'Union soutient plusieurs projets d'infrastructure GNL qui permettront d'augmenter la capacité de 22 milliards de m³ supplémentaires d'ici à 2023⁶³. Elle a cofinancé ou s'est engagée à cofinancer plusieurs projets d'infrastructure GNL d'une valeur globale supérieure à 656 millions d'euros⁶⁴. Elle a ainsi déjà cofinancé la création d'un terminal flottant en Lituanie (FSRU Independence). Il est doté d'une capacité de 4 milliards de m³ par an qui est suffisante, selon Céline Bayou, « pour couvrir les besoins du pays et exporter le surplus vers l'Estonie et la Lettonie lorsqu'elles le souhaitent »⁶⁵. L'UE a aussi cofinancé un terminal en Pologne (Terminal GNL de Świnoujście), un autre à Malte (Terminal GNL de Delimara). Actuellement elle aide financièrement notamment la réalisation d'un terminal en cours de construction en Croatie (Terminal GNL de Krk). D'après Céline Bayou⁶⁶ et Nicolas Mazucchi⁶⁷, cela aboutit même à une surcapacité de terminaux GNL en Europe.

Avec une part de 12,6 % dans les importations de GNL de l'UE, les États-Unis sont le troisième fournisseur de l'Europe, derrière le Qatar et le Nigeria. Les importations de GNL américain ne cessent d'augmenter vers le continent européen. Toutefois, en 2019, la Lituanie a importé du GNL russe. En effet, la Russie veut se positionner sur le marché mondial du GNL. Elle développe de très ambitieux projets dans l'Arctique russe⁶⁸.

VI. Conclusion

⁶² Communiqué de presse de l'OKiK, « « Nord Stream 2 - penalty imposed by UOKiK », 8 novembre 2019, en ligne sur le site web : https://www.uokik.gov.pl/news.php?news_id=15941.

⁶³ Communiqué de presse du 2 mai 2019 en ligne sur le site web de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_2313.

⁶⁴ Communiqué de presse du 8 mars 2019 en ligne sur le site web de la Commission européenne : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/IP_19_1531.

⁶⁵ Céline Bayou, « L'énergie dans la région Baltique, un enjeu primordial de sécurité », *Stratégique*, 2019/1-2, n° 121-122, p. 322.

⁶⁶ Céline Bayou, « Russie-Europe : le complexe dossier du gaz », *Politique internationale*, n° 163, printemps 2019, *op. cit.*

⁶⁷ Interview de Nicolas Mazucchi, « Sanctions contre le Nord Stream 2 : « Les Européens risquent de considérer les États-Unis comme un pays franchement hostile », *Marianne*, 1^{er} juillet 2020, en ligne sur le site web : <https://www.marianne.net/economie/sanctions-contre-le-nord-stream-2-les-europeens-risquent-de-considerer-les-etats-unis-comme>.

⁶⁸ Voir la note 38.

Au cours de ces dernières années, on a donc assisté à une série de progrès de l'UE pour réduire la vulnérabilité de ses États membres et leur dépendance à l'égard de la Russie en matière gazière.

Les règles les plus anciennes de l'Union, celles en matière de libre concurrence, et les plus récentes, celles relatives au marché intérieur de l'énergie, se sont avérées efficaces face à la stratégie de Gazprom et ont même contribué à ce que la Russie renonce au projet de gazoduc South Stream auquel elle attachait beaucoup d'importance. L'UE a aussi adopté de nouvelles règles étendant substantiellement son contrôle sur les accords énergétiques conclus par ses États membres et des pays tiers, à savoir la Russie au premier chef. L'histoire nous en montrera l'effectivité. L'UE a renforcé sa solidarité en cas de rupture d'approvisionnement. Elle a amorcé une politique de diversification de ses approvisionnements qui reste à développer.

L'épisode Nord Stream 2 dramatise et exagère la menace russe. La Russie est elle-même largement dépendante du débouché européen pour son gaz. Si elle s'aventurait à « fermer le robinet », ce qu'elle n'a jamais fait et ce que ne fit pas non plus, avant elle, l'URSS, elle prendrait le risque de perdre son principal marché. Les exportations de gaz en Europe constituent une source essentielle des recettes de son budget. Au stade actuel, le débouché chinois, qu'elle s'efforce d'accroître en décembre 2019, le premier des projets de gazoducs russes vers la Chine, Force de Sibérie, a été ouvert - ne peut entrer que dans une politique de diversification et non de substitution.

Entre la Russie d'une part et l'UE et ses États membres d'autre part, il y a, en matière de gaz, une dépendance réciproque et, si on cherche le déséquilibre, il se situe plus du côté russe qu'europpéen. On peut penser que cette situation est favorable au maintien de relations pacifiques.

Cette considération amène à évoquer l'Ukraine qui se trouve pour d'autres raisons (annexion de la Crimée par la Russie, situation des provinces de l'est ukrainien), depuis 2014, au cœur des préoccupations de sécurité européennes et d'un système complexe de sanctions et contre-sanctions. Incontestablement la diversification des routes d'approvisionnement comme la montée du GNL va affaiblir la position et diminuer les revenus de l'Ukraine. La part de gaz russe passant par ce pays représente toujours de l'ordre de 80 % de la quantité exportée vers l'Europe. Cela est considérable, offre à Kiev un moyen de pression sur Moscou et fait des autres États européens des otages potentiels et des médiateurs contraints, à chaque crise entre les deux pays. Avec l'ouverture de Nord Stream 2, le levier ukrainien va devenir moindre et les revenus de Kiev baisser. Faut-il en conclure que soutenir l'Ukraine requiert de faire obstacle à Nord Stream 2 ? C'est l'un des arguments de ceux qui sont opposés au gazoduc. Pour le moment, en tout cas, l'évolution du dossier du gaz en Europe ne semble pas avoir eu d'effet négatif sur les relations entre l'Ukraine et la Russie. Après des mois de discussions difficiles, elles sont parvenues à conclure le 30 décembre 2019, la veille de l'expiration de l'accord précédent, un accord de cinq ans sur le transit du gaz russe vers l'Europe via l'Ukraine.

Si elle a notablement progressé dans la définition et la mise en œuvre de sa politique énergétique, l'UE n'en a certainement pas fini avec les difficultés et les crises au sujet du gaz russe. À cet égard, l'état du marché est ambivalent. Ce marché ne connaissait pas de pénurie, l'offre de gaz est encore plus abondante depuis le développement du GNL et la demande s'est réduite par suite de la diminution de la consommation d'énergie due aux conséquences de la pandémie de covid 19, ainsi qu'au réchauffement climatique. Cela représente, pour l'Union un contexte favorable. Il y aurait, si le problème devait se poser, des alternatives au gaz russe.

En même temps, la concurrence du côté de l'offre – le comportement des États-Unis en témoigne –, est devenue nettement plus forte, ce qui représente une contrainte importante. Toutefois, la principale difficulté du côté européen est dans la très nette divergence, que l'on voit bien au sujet de Nord Stream 2, entre les membres fondateurs et les plus anciens de l'UE et ceux qui sont issus de l'ex-URSS et du Pacte de Varsovie. Ces derniers sont particulièrement sensibles à l'idée de la « menace russe » et ouverts au discours américain et plus réticents à l'égard de l'idée de la souveraineté ou de l'autonomie européenne, dont la définition d'une politique énergétique de l'Union et la construction d'une relation d'après-guerre froide avec la Russie, sont des composantes majeures.