

ÉNERGIE & CLIMAT

DÉCRYPTAGE  
OCTOBRE 2021

#PACTEVERT  
#CHANGEMENT  
CLIMATIQUE  
#TRANSITION  
ÉNERGÉTIQUE  
#TRANSITION  
JUSTE  
#ÉNERGIE

■ PHUC-VINH NGUYEN

Chercheur, politique française et européenne de l'énergie, Institut Jacques Delors

■ THOMAS PELLERIN-CARLIN

Directeur du Centre énergie de l'Institut Jacques Delors ; Chercheur senior, politique européenne de l'énergie de l'énergie

Remerciements : Les auteurs souhaitent remercier Lucas Guttenberg, Sébastien Maillard, Eulalia Rubio, Andreas Rüdinger, et Jean-Arnold Vinois pour leurs commentaires.

# FLAMBÉE DES PRIX DE L'ÉNERGIE EN EUROPE

COMMENT SURMONTER CETTE CRISE DES ÉNERGIES FOSSILES ?

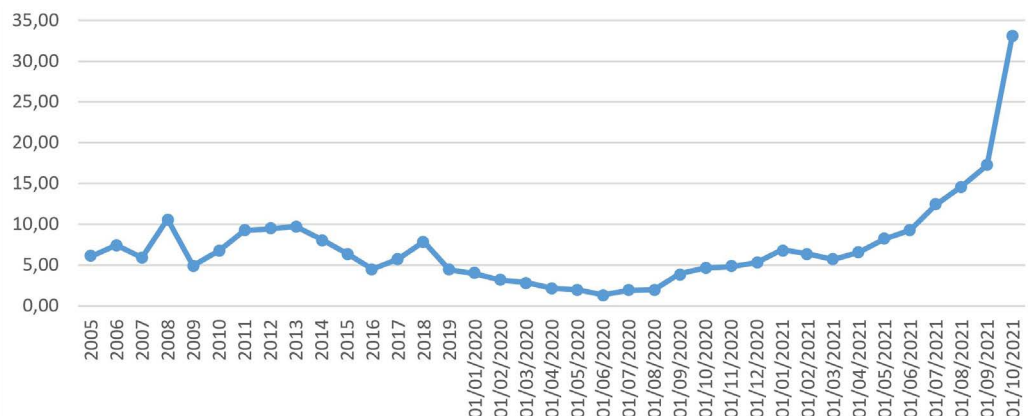


Cet automne 2021, l'Europe vit une crise des prix de l'énergie principalement provoquée par la hausse des prix du gaz. Alors que l'hiver approche, ce que nous pourrions nommer un « choc gazier », par référence aux chocs pétroliers de 1973, 1979 et 2008, risque d'avoir des impacts économiques, politiques et sociaux très élevés. Ce décryptage vise

à présenter la situation actuelle en Europe, à en analyser les causes et à identifier des pistes de sortie de crise.

Le **prix du gaz** sur le marché européen de référence a été **multiplié par 6 en un an**, atteignant des niveaux historiques (cf. graphique 1)<sup>1</sup>.

GRAPHIQUE 1 ■ Évolution du prix du gaz marché TTF (\$/MMBTU)



Source : Institut Jacques Delors à partir des données de BP Statistical Review of World Energy 2021 et Dutch TTF Natural Gas (USD/MMBtu) (ICIS Heren) Front Month Futures Quotes - CME Group

1. Data « Dutch TTF Gas Futures », theice.com.

Cette hausse s'inscrit dans un contexte plus général d'augmentation des prix des énergies fossiles. Les prix du charbon ont ainsi quadruplé en un an atteignant désormais 240\$/tonne, bien au-dessus des niveaux de prix des dernières décennies (50-125\$/tonne)<sup>2</sup>. Ceux du pétrole ont doublé, réatteignant les niveaux de 2018 (80\$/baril) même s'ils restent inférieurs aux niveaux de la période 2012-2014 (100\$/baril)<sup>3</sup>.

Dans le sillage de ces augmentations des prix des énergies fossiles, les **prix de l'électricité sur le marché de gros européen ont triplé** et atteignent des niveaux records partout en Europe, dépassant la barre symbolique des 200€/MWh dans certains pays<sup>4</sup>, là où les niveaux de prix étaient plutôt autour de 35-60€/MWh à cette période.

Ces hausses de prix pèsent sur la reprise d'une économie européenne éprouvée par 18 mois de pandémie de Covid-19. Elles augmentent les coûts de production de nombreuses entreprises et alimentent aussi les débats existants sur les risques in-

flationnistes qui pourraient modifier des choix de politiques monétaires<sup>5</sup>.

Si les conséquences sociales d'une telle flambée des prix de l'énergie n'ont pas tardé à se faire ressentir, **à l'approche de l'hiver 2021-2022, le plus gros de la crise reste encore à venir**. Alors que les débats européens sur la mise en œuvre du Pacte vert européen (*European Green Deal*) rentrent dans le dur des négociations législatives<sup>6</sup>, il s'agit d'un test politique pour l'Union européenne quant à sa capacité à concilier urgence du quotidien et urgence climatique.

Signe de l'importance politique du sujet, le Parlement européen a ajouté le sujet à l'ordre du jour de sa session plénière du 6 octobre, le Conseil européen fera de même les 21 et 22 octobre. De son côté, la Commission européenne présentera une « boîte à outils »<sup>7</sup> regroupant les mesures que les États peuvent immédiatement mettre en œuvre, conformément au droit européen et dans la lignée de la philosophie politique du Pacte vert européen.

## 1 ■ La formation des prix de l'énergie, véritable usine à gaz

Les marchés de l'électricité en Europe sont fondés sur le modèle du prix marginal : le prix de gros dépend principalement du **coût de production de la dernière centrale appelée sur le réseau européen pour répondre à la demande**. En l'espèce, les centrales à gaz. En conséquence, **la formation du prix de l'électricité résulte indirectement du prix du gaz et ce, même si ce dernier ne contribue à produire que 20% de l'électricité européenne**<sup>8</sup>.

**L'augmentation des prix du gaz en 2021 résulte d'une « tempête parfaite », c'est-à-dire l'accumulation d'événement disparates, dont aucun ne présente en soit un problème majeur, mais dont la concomitance crée un risque systémique**. Autrement dit, les petits ruisseaux ont convergé pour faire une grande rivière. Sans prétendre être exhaustif, nous pouvons distinguer les éléments ayant joué sur l'offre de gaz, et ceux qui ont joué sur la demande.

2. « Coal, 2021 Data, 2022 Forecast, 2008-2020 Historical, Price, Quote, Chart », tradingeconomics.com.

3. « Brent Crude Oil Price », Investing.com.

4. « Latest European Power Markets data », Energylive.cloud.

5. « Warum sehe ich BILD.de nicht? », bild.de.

6. DEFARD C. 2021. « Mettre la charrue avant les bœufs ? Perspectives sur un marché du carbone européen couvrant les bâtiments résidentiels », *policy paper 268*, Institut Jacques Delors, juillet.

7. Commission européenne. 2021. « Remarks by Commissioner Simson following the Informal Energy and Transport Council meeting », 22 septembre.

8. Union européenne. 2021. *EU energy in figures*.

L'offre de gaz pour l'Union européenne a été perturbée en 2021 par divers incidents. Ainsi, **l'incendie du gazoduc russe Yamal-Europe début août 2021, la baisse de la production néerlandaise de gaz, et les opérations de maintenances des sites russes et norvégiens**, qui furent reportées du fait de la pandémie, ont également perturbé la production et l'exportation vers l'UE en temps et en heure. L'hiver 2020-2021 fut aussi particulièrement froid en Russie, limitant leurs capacités d'exportation. La reprise économique asiatique fait que le gaz naturel liquéfié (GNL), y compris le soi-disant « gaz de la liberté » (*freedom gas*) promis par les États-Unis, prene la destination des marchés asiatiques plutôt qu'euro-péens. Enfin, la Russie, principal fournisseur de gaz de l'Union européenne, avec environ un tiers du gaz consommé dans l'UE produit dans ce pays<sup>9</sup>, **se retrouve en position dominante**. La Russie, et son entreprise d'État Gazprom, a les moyens d'augmenter significativement ses exportations de gaz à destination de l'UE. En effet, comme l'Agence internationale de l'énergie l'énonce, Gazprom « remplit ses obligations contractuelles de long-terme vis-à-vis des pays européens »<sup>10</sup> mais « ses exportations vers l'Europe sont en baisse par rapport à leurs niveaux de 2019 »<sup>11</sup>. **Cette attitude opportuniste n'est pas la principale cause de cette crise, mais elle l'aggrave**. Elle peut trouver des explications économiques, Gazprom bénéficiant grandement des prix élevés auquel elle vend son gaz, et fait aussi l'objet de suspicions de manipulation explicitées récemment par **une lettre co-signée par 42 eurodéputés issus des principaux groupes politiques**.

Du côté de la demande européenne de gaz, plusieurs facteurs sont à l'œuvre. Tout d'abord, l'hiver 2020-2021 fut également froid

et long en Chine et dans l'Union européenne. À cela s'ajoute les confinements et couvre-feu liés à la pandémie COVID-19 qui ont augmenté la demande de gaz de chauffage résidentiel en Europe. **La consommation européenne de gaz a ainsi augmenté de 7,6% au premier trimestre 2021 par rapport à l'année passée**<sup>12</sup>. Par ailleurs, la hausse des prix du **marché européen du carbone** (ETS) a engendré une augmentation de la production électrique à base de gaz de l'ordre de 3,4%<sup>13</sup> au détriment du charbon. Enfin, l'été particulièrement chaud qu'ont connu plusieurs États européens, dont l'Espagne, a poussé la demande de gaz à la hausse afin de produire l'électricité destinée à faire fonctionner les climatiseurs sollicités en nombre par la population et les centres de données. À cette même période, la production d'électricité éolienne fut moins importante que prévue. Les États européens n'ayant pas encore suffisamment développé l'énergie solaire pour qu'elle puisse répondre aux hausses de consommation d'électricité en été, les centrales à gaz furent appelées en renfort.

La concomitance de tous ces facteurs nous permet de mieux comprendre à la fois la hausse des prix du gaz, mais aussi le fait que **le niveau actuel de stockage de gaz à l'échelle européenne soit plus bas qu'à l'accoutumée**. Nos stocks européens sont remplis à 75% aujourd'hui, contre 90% en moyenne à la même période lors des années précédentes<sup>14</sup>. Si à ce stade la situation n'est pas critique, elle pourrait le devenir si cette crise persiste et si l'hiver 2021-2022 était particulièrement froid et rigoureux en Europe.

9. Union européenne. « From where do we import energy? »

10. « Statement on recent developments in natural gas and electricity markets », iea.org.

11. « Statement on recent developments in natural gas and electricity markets », iea.org.

12. Commission européenne. 2021. « Quarterly market reports confirm globalised nature of gas market in 1st quarter of 2021 », 8 juillet.

13. *Ibid.*

14. Moyenne sur 10 ans réalisée à partir des données tirées de AGSI+ (gje.eu).

## 2 ■ Aider immédiatement les Européens les plus touchés par ce choc de prix

Si l'augmentation des prix frappe l'ensemble du continent, les impacts sont différents selon les pays. Ainsi, les **réponses apportées de même que les discours tenus diffèrent selon les États membres**. Dans l'immédiat, les États peuvent adopter trois types de mesures : une baisse des prix de l'énergie (par exemple, par la baisse de la TVA ou d'autres impôts, ou une action réglementaire de blocage des prix), la subvention de la consommation d'énergie, ainsi que la hausse des aides sociales, ce dernier volet relevant d'une politique sociale plus que d'une politique énergétique *stricto sensu*.

Le gouvernement polonais a rejeté la faute sur le marché européen du carbone (ETS) en indiquant expressément la part que ce dernier occupait dans le renchérissement des factures d'électricité des ménages<sup>15</sup>. Il s'agit là d'abord d'une manœuvre politique, puisque **la hausse des prix du carbone sur l'ETS n'explique que 20% de l'augmentation des prix de l'électricité**<sup>16</sup>. *A contrario*, le gouvernement grec perçoit l'ETS et les revenus qu'il génère, comme étant un élément de sortie de crise. Au niveau national grec, les revenus supplémentaires liés à l'augmentation des prix sur le marché ETS devraient permettre la création d'un **fonds spécial de soutien à la transition énergétique** bénéficiant d'une **dotation d'environ 150 millions d'euros**. Au niveau européen, la Grèce<sup>17</sup> défend la mise en œuvre d'un **mécanisme de couverture temporaire** qui serait financé soit grâce à un paiement anticipé des futures recettes escomptées grâce au marché ETS, soit au travers d'une mise aux enchères supplémentaire

exceptionnelle des quotas de carbone. Cependant, une telle solution **pose des questions concernant les hypothèses de prix qui seront retenues et dont dépendent les revenus qui sont attendus**. Cela pourrait également aggraver le phénomène de spéculation qui nuit à la prévisibilité du prix carbone européen comme ont pu alerter les gouvernements polonais<sup>18</sup> et espagnol<sup>19</sup>.

Pour autant, l'éventail des possibilités ne se limite pas au seul marché carbone puisqu'il est également **possible pour les États d'actionner le levier fiscal afin d'alléger la facture des clients finaux**. C'est ainsi que l'Espagne et l'Italie ont décidé de temporairement **baisser la TVA**, respectivement sur l'électricité (21% à 10%) et sur le gaz (5% désormais), **tout en réduisant différents impôts spéciaux** afférant à la production, au transport ou encore à la consommation d'énergie. Accusées par le gouvernement espagnol de tirer profit de la hausse des prix du gaz en produisant de l'électricité à faible coût et en la revendant à un prix plus qu'avantageux sur le marché, les compagnies d'électricité se verront restreindre **90% de leurs bénéfices qualifiés « d'excessifs »** et ce, jusqu'en mars 2022. Un tel dispositif pourrait rapporter entre 2,6 et 3 milliards d'euros et permettrait de faire baisser les factures des ménages qui ont connu une hausse de 35% depuis août 2020<sup>20</sup>. Si un tel mécanisme permet de protéger les ménages, il **fait courir le risque d'un moindre investissement dans la production d'électricité d'origine renouvelable**<sup>21</sup>.

15. MARTEWICZ M. 2021. « Poland Wants to Detail EU Role in Surging Electricity Prices », *Bloomberg*, 10 septembre.

16. Commission européenne. 2021. « European Parliament Plenary Debate on Fit for 55 after presentation of IPCC Report », 14 septembre • BROWN S. 2021. « Soaring fossil gas costs drive 86% of UK electricity price increases », *ember-climate.org*, 21 septembre.

17. HALL S. 2021. « Greece wants ETS revenues used to mitigate high energy price », *montelnews.com*, 4 octobre.

18. KOŚC W. 2021. « Poland's carbon price conundrum », *Politico*, 9 septembre.

19. HELLER F. 2021. « Spain's energy prices continue to hit record highs despite government intervention », *euractive.com*, 17 septembre.

20. NOCED M.A. 2021. « Electricity: Spain announces new measures to bring down soaring energy bills », *El País*, 14 septembre.

21. Press releases. 2021. « Spanish measures on electricity undermine EU Green Deal », *windeurope.org*, 27 septembre.

Enfin, les États peuvent aussi recourir à des **subventions directes** à l'instar de ce qui a été réalisé en France dans le cadre du chèque énergie, avec l'octroi de 100 euros supplémentaire pour les 5,8 millions de ménages éligibles sur la base des données déclarées auprès des services fiscaux. Dès lors, se pose la question de savoir dans quelle proportion le gouvernement souhaiterait-il contenir la hausse des factures d'énergie pour les ménages. En ce sens l'exemple français est éclairant. Très insuffisant pour compenser la hausse des prix de l'énergie, ce supplément de 100 euros s'accompagne d'un « bouclier tarifaire » qui impliquerait notamment un gel temporaire des Tarifs Réglementés de Vente (TRV) de gaz pour trois millions de consommateurs en France<sup>22</sup>. Ensuite, afin d'opérer un rattrapage, un mécanisme de lissage s'appliquerait,

impliquant une baisse moindre des TRV qui ne s'aligneraient pas sur la forte diminution espérée pour avril 2022 des prix sur le marché du gaz. Cette stratégie présente des risques juridiques d'annulation du gel tarifaire par le Conseil d'État, et surtout elle parie sur un hiver clément, ce qui dépend d'une météo qui nous est encore inconnue. Les 5,8 millions de ménages qui reçoivent déjà le chèque énergie verront l'État prendre en charge une partie de la hausse. Pour les autres, en l'état actuel des mesures, l'intégralité de la hausse sur la facture de gaz sera supportée par le consommateur. Le gouvernement **français se distingue donc de ses voisins italiens ou espagnols en privilégiant la logique visant à dépenser le moins possible<sup>23</sup> au risque que les conséquences sociales ne soient à l'origine de phénomènes politiques faisant écho aux mouvements des Gilets jaunes.**

### 3 ■ Ce que les États membres et l'Union européenne peuvent faire

Cette crise des prix de l'énergie est provoquée par notre dépendance aux énergies fossiles, et en particulier au gaz. Face à l'urgence de la situation, les décideurs politiques nationaux et européens doivent déployer une stratégie qui articule deux horizons de temps : le très court terme (hiver 2021-2022) et le moyen terme (2022-2030).

À court terme, les marges de manœuvre de l'Union européenne sont très limitées, puisque les États ont choisi de ne pas doter l'Union européenne de vastes compétences sociales directes, ni d'un budget européen permettant d'intervenir financièrement et rapidement pour faire face à ce genre de situations. C'est ainsi aux États membres de l'UE d'utiliser leurs moyens étendus existants pour apporter des réponses concrètes à l'urgence humaine et sociale. Chaque mode d'intervention décrit plus haut

à ses avantages et ses inconvénients. Par exemple, la baisse de la TVA est immédiate et efficace, mais elle bénéficie à tous les revenus, y compris les plus élevés. Dans ce domaine, la Commission européenne doit prendre les devants avec les gouvernements et les parlements nationaux en présentant l'ensemble des options possibles, afin que chaque démocratie nationale, voire régionale, puisse faire les choix adéquats pour son pays.

À moyen terme, **le seul moyen de nous sortir des crises des prix des énergies fossiles, c'est de sortir des énergies fossiles.** En ce domaine, l'action de l'UE peut être décisive. Citons ici cinq actions que l'UE pourrait réaliser afin de diminuer et de mieux maîtriser notre dépendance au gaz fossile :

<sup>22</sup>. À cela il faut ajouter les clients dont l'offre de marché est indexée sur les TRV soit environ 2M de personnes qui seront indirectement concernées. [La CRE constate une nouvelle hausse du coût du gaz naturel importé entraînant une hausse des tarifs réglementés de vente de gaz naturel pour le mois d'octobre.](#)

<sup>23</sup>. La rallonge opérée par le gouvernement sur le chèque énergie sera financée par les gains de TVA générés par l'augmentation des prix de l'énergie.



- La Commission européenne devrait proposer le 14 décembre 2021 une révision de la Directive sur la performance énergétique des bâtiments qui inclue la mise en œuvre d'obligations de **rénovation des bâtiments** pour certains propriétaires.<sup>24</sup> Le gaz étant massivement utilisé pour le chauffage des bâtiments, cette mesure permettrait d'accélérer la rénovation profonde des bâtiments qui réduira massivement les importations européennes de gaz.
- En lien avec les [préconisations de l'Agence internationale de l'énergie](#), la Commission devrait proposer l'**interdiction de vente des chauffe-eaux fonctionnant aux énergies fossiles**, y compris le gaz, à des fins de chauffage résidentiel, et ce dès 2025.
- **Développer les sources de chaleur d'origine renouvelable.** Cela inclut des systèmes aussi variés que les chauffe-eaux solaires, les pompes à chaleurs, la biomasse renouvelable localement sourcée et les réseaux de chaleurs. Les États devraient amender leurs plans nationaux de relance et de résilience, ainsi que leurs plans nationaux énergie-climat afin de prioriser le développement de ces types d'énergies renouvelables.
- Le gaz fossile est aussi un ingrédient essentiel de certains processus industriels, comme la production d'hydrogène utiliser dans les [processus de fabrication d'ammoniac](#) et d'engrais. La Commission et les États doivent prioriser le **développement de l'hydrogène vert**, réalisé grâce à l'électrolyse de l'eau, à proximité des centres industriels européens. Cela permettra à l'industrie européenne de sortir au plus vite de sa dépendance à l'hydrogène dit « gris », fabriqué à base de ce gaz fossile si coûteux et polluant.
- Le Parlement européen et le Conseil **doivent augmenter les fonds alloués au futur « Fond Social pour le Climat »**<sup>25</sup>, afin que l'UE dispose à l'avenir d'un fond permettant d'apporter une aide tangible et structurelle afin de sortir chaque famille européenne de la précarité énergétique.<sup>26</sup>
- La Commission européenne doit étudier sérieusement la proposition espagnole de **création d'une centrale européenne d'achat du gaz**, permettant de mieux coordonner les Européens. Cette proposition, déjà formulée par l'Institut Jacques Delors en 2010<sup>27</sup> et en 2015<sup>28</sup>, a reçu le soutien de la Pologne et devrait être sérieusement débattue car elle peut être un outil utile pour mieux gérer l'interdépendance entre l'Union européenne et ses fournisseurs de gaz, Russie en tête.

Directeur de la publication : Sébastien Maillard ■ La reproduction en totalité ou par extraits de cette contribution est autorisée à la double condition de ne pas en dénaturer le sens et d'en mentionner la source ■ Les opinions exprimées n'engagent que la responsabilité de leur(s) auteur(s) ■ L'Institut Jacques Delors ne saurait être rendu responsable de l'utilisation par un tiers de cette contribution ■ Version originale ■ © Institut Jacques Delors



L'Europe pour les citoyens



24. DEFARD C. 2021. « Putting the cart before the horse? Perspectives on a potential ETS on residential buildings », *Policy paper 268*, Jacques Delors Institute, Juillet.

25. DEFARD C. 2021. « A Social Climate Fund for a fair energy transition », *Policy brief*, Institut Jacques Delors, 5 octobre.

26. MAGDALINSKI E., DELAIR M. & PELLERIN-CARLIN T. 2021. « Comment sortir 30 millions d'européens de la précarité énergétique ? », *Infographie*, Institut Jacques Delors, janvier.

27. ANDOURA S., HANCHER L. & VAN DER WOUDE M. 2015. *Vers une Communauté européenne de l'énergie : un projet politique*, Rapport n°76, Institut Jacques Delors, p. 123

28. DELORS J., ANDOURA S. & VINOIS J.-A. 2015. *De la Communauté européenne de l'énergie à l'Union de l'énergie*, Rapport n°107, Institut Jacques Delors, p. 158.