

Question d'Europe

n°612

25 Octobre 2021

Hausse des prix de l'énergie : quelles solutions européennes ?

Ramona BLOJ

Alors que les prix de l'énergie augmentent partout dans le monde, sur fond de reprise économique post-Covid, les vingt-sept dirigeants européens ont discuté, lors du Conseil européen des 21 et 22 octobre, des mesures que l'Europe pourrait prendre pour alléger la pression sur les consommateurs. La hausse de prix s'explique par un contexte international particulier et concerne tous les pays : la Chine fait face à des pénuries d'électricité dans de nombreuses provinces, en raison de l'offre insuffisante de charbon et, aux États-Unis, le prix du gaz naturel a augmenté de plus de 150% depuis le début de l'année. Mais cette augmentation oblige toutefois à s'interroger sur la stratégie énergétique européenne et ses conséquences sur les objectifs climatiques, à quelques jours de l'ouverture de la COP26 à Glasgow.

LES COMPÉTENCES EUROPÉENNES EN MATIÈRE D'ÉNERGIE

Si la coopération dans le domaine énergétique a été à la base de la construction européenne, l'Union européenne ne dispose pas d'une compétence exclusive en la matière. L'article 194 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) instaure une base juridique qui habilite l'Union dans le domaine de l'énergie sur trois points : assurer le bon fonctionnement du marché de l'énergie ; assurer la sécurité de l'approvisionnement énergétique ; promouvoir l'efficacité énergétique et l'interconnexion des réseaux.

La politique européenne de l'énergie suit précisément cinq objectifs :

- Diversifier les sources d'énergie de l'Union et garantir la sécurité énergétique ;
- Garantir la libre circulation de l'énergie grâce à des infrastructures adéquates et à l'élimination d'obstacles techniques ou réglementaires ;

- Améliorer l'efficacité énergétique et réduire la dépendance à l'égard des importations, faire baisser les émissions et stimuler l'emploi et la croissance ;
- Décarboner l'économie et se diriger vers une économie à faible intensité de carbone, conformément à l'accord de Paris ;
- Promouvoir la recherche dans les technologies à faible intensité de carbone et dans les technologies énergétiques propres et donner la priorité à la recherche et à l'innovation pour stimuler la transition énergétique et améliorer la compétition[1].

Si [l'article 194 TFUE](#) considère que certains éléments de la politique énergétique sont une compétence partagée, ce qui constitue une évolution vers une politique commune de l'énergie, chaque État membre conserve toutefois le droit « de déterminer les conditions d'exploitation de ses ressources énergétiques, son choix entre différentes sources d'énergie et la structure générale de son approvisionnement énergétique ». Les États membres déterminent souverainement leur mix énergétique, en tenant néanmoins compte de leurs engagements climatiques dans le cadre de leur contribution déterminée au niveau national et en conformité avec les objectifs décidés au niveau européen : réduction, par rapport à 1990, de 55% des émissions de gaz à effet de serre d'ici à 2030 et neutralité carbone à l'horizon 2050.

Mix énergétiques et sécurité d'approvisionnement

Au niveau européen, le mix énergétique reste dominé par les énergies fossiles puisque 38% de la consommation d'énergie provient du pétrole, 23% du gaz naturel et 13% du charbon. Le nucléaire n'en représente que 11%. Bien qu'en très nette augmentation, les énergies

[1] Parlement européen, Fiches thématiques sur l'Union européenne, [La politique de l'énergie: principes généraux](#).

renouvelables représentent encore une faible partie de la consommation énergétique de l'Union : 19,7 % en 2019[2].

Les choix propres des États membres en termes de mix énergétique, qui combinent des priorités stratégiques -pour assurer, par exemple, la sécurité énergétique en visant la réduction des dépendances à l'égard de sources extérieures-, des considérations nationales et/ou sociales -protection de certains secteurs industriels, protections des emplois, sortie du nucléaire- peuvent créer des équilibres fragiles. La dépendance énergétique des États membres de l'Union a connu, ces dernières années, une hausse sensible, atteignant 55,7% en 2018, contre 53,6% en 2009[3]. À titre d'exemple, en 2019, 43,5% du charbon, 26,8% du pétrole non raffiné et 34,3% du gaz naturel importé en Europe étaient d'origine russe. Rappelons, dans ce contexte, [les mots](#) d'Ursula von der Leyen : « Si Gazprom a honoré son contrat de long terme envers nous, il n'a pas répondu à la hausse de la demande comme il l'avait fait les années précédentes. Et cela fait augmenter les prix. La question énergétique est géopolitique par excellence, et la Russie ne le sait que trop bien. »

Les différences entre les États membres sont considérables. Par exemple, [en matière d'énergie renouvelable](#), avec plus de la moitié de l'énergie produite à partir de sources renouvelables dans sa consommation finale brute d'énergie, la Suède (56,4%) affichait de loin la part la plus élevée parmi les États membres en 2019, devant la Finlande (43,1%), la Lettonie (41%), le Danemark (37,2 %) et l'Autriche (33,6 %). À l'autre extrémité de l'échelle, les pourcentages les plus faibles d'énergies renouvelables ont été enregistrés au Luxembourg (7%), à Malte (8,5%), aux Pays-Bas (8,8%) et en Belgique (9,9%).

L'augmentation de l'électricité produite à partir des énergies renouvelables entre 2009 et 2019 s'explique en grande partie par le développement de trois sources principales: l'énergie éolienne, l'énergie solaire et les biocarburants solides. En 2019, les énergies renouvelables représentaient 34% de la consommation brute d'électricité dans l'Union européenne, contre 32% en 2018. L'énergie éolienne et hydraulique représentaient

les deux tiers de l'électricité produite à partir de sources renouvelables (35% chacune). Le tiers restant provenait de l'énergie solaire (13%), des biocarburants solides (8%) et d'autres sources renouvelables (9%). À noter que l'énergie solaire connaît la croissance la plus rapide car, en 2008, elle ne représentait que 1% du mix. La croissance de l'électricité produite à partir de l'énergie solaire a été spectaculaire, passant de 7,4 TWh en 2008 à 125,7 TWh en 2019.

Le mix énergétique des pays d'Europe centrale et Orientale reste dominé par des énergies fossiles (près de 80% de l'énergie électrique produite en Pologne provient du charbon) et par le nucléaire (46% de l'électricité produite en Hongrie et 18 à 20% en Roumanie).

[La question de la taxonomie. Le gaz et le nucléaire, des énergies de compromis ?](#)

Cette hausse des prix intervient également à un moment où la question de la place de l'énergie nucléaire et du gaz dans la transition énergétique en Europe est source de division entre États membres. Le gaz naturel, énergie fossile la moins polluante, sa combustion n'émettant pas de poussières, peu de dioxyde de soufre (SO₂), peu d'oxyde d'azote (NO₂) et moins de dioxyde de carbone (CO₂) que d'autres énergies fossiles est l'énergie de compromis pour de nombreux États, dont l'Allemagne. L'énergie nucléaire n'émet pas de CO₂, mais le traitement des déchets, et plus généralement sa maîtrise, suscite des inquiétudes. Plusieurs pays comme la Roumanie, la Pologne, la Hongrie, la Finlande et la France misent sur la possibilité d'accélérer leur transition, en partie, grâce à l'énergie nucléaire.

Le rôle du nucléaire dans la transition fait l'objet d'un affrontement intense dans le cadre de la définition de « *la taxonomie verte* », qui vise à la création d'une classification standardisée des activités économiques à partir de leur contribution à la lutte contre le changement climatique et qui pourrait donc avoir un rôle déterminant sur les investissements.

Alors qu'une décision était attendue pour l'automne, elle sera très vraisemblablement repoussée à la fin de l'année. Une solution de compromis semble pourtant

[2] [Le Rapport Schuman sur l'Europe l'état de l'Union 2021, partie statistique.](#)
[3] *Ibid.*

se dessiner. Selon Mairead McGuinness, commissaire européenne aux Services financiers, un label « ambre » pourrait être accordé aux activités qui n'ont pas obtenu le label « vert », mais qui ont un rôle à jouer dans la lutte contre le changement climatique[4].

VERS UN MARCHÉ D'ÉLECTRICITÉ EUROPÉEN ?

Dans ce contexte de hausse généralisée des prix de l'électricité, le fonctionnement du marché unique européen d'électricité est au centre des débats. Bruno Le Maire, ministre français de l'Économie et des Finances, [a déclaré](#) que ce dernier « ne marche pas » et que ses mécanismes devraient être revus en profondeur. Le principal grief : la détermination des prix de l'électricité non pas en fonction du coût de production, mais à partir du coût marginal de production.

Le [marché européen d'électricité](#) a été historiquement imaginé comme « *le moyen le plus efficace de garantir aux citoyens européens un approvisionnement en énergie sûr et bon marché* ». Il est structuré autour « d'un système de tarification reposant sur les prix marginaux », qui fonctionne en mettant sur le marché des centrales électriques par ordre de prix, en commençant par les moins coûteuses, jusqu'à la dernière centrale nécessaire pour satisfaire la demande des consommateurs. C'est cette dernière centrale qui fixe le prix global et qui est souvent (aux heures de forte demande) une centrale au gaz ou au charbon[5]. Tous les producteurs d'électricité ont donc le même prix pour l'électricité. Le marché européen d'électricité a assuré pendant les dernières décennies des prix bon marché aux consommateurs et, pour l'instant, la Commission ne prévoit pas sa révision. Toutefois, l'Agence de coopération des régulateurs de l'énergie devrait proposer une série de recommandations dans les mois à venir.

LES RÉPONSES POSSIBLES À LA HAUSSE DES PRIX

Selon [Thierry Breton](#), commissaire européen au Marché intérieur, la hausse des prix de l'énergie touche directement trente-six millions d'Européens. Des mesures d'urgence ont été déployées au niveau national pour alléger la pression sur les consommateurs. On

rappelle les aides immédiates comme les « chèques énergie » d'une valeur de 100 € distribués en France à 5,8 millions de ménages. En Italie, Mario Draghi, Président du Conseil, a annoncé une série de mesures pour un coût total de 3 milliards €, dont la suppression des « coûts d'infrastructure du gaz ». En Espagne, après des mesures adoptées fin juillet qui concernaient notamment une réduction temporaire de la TVA sur l'électricité, baissée de 21% à 10%, et la suspension de l'impôt sur la vente de production d'énergie électrique, le gouvernement espagnol vient d'annoncer en octobre une baisse temporaire de l'impôt spécial sur l'électricité de 5,11% à 0,5%. Le gouvernement polonais étudie la mise en place de mesures de compensation pour les foyers dont les dépenses en énergie représentent plus de 10% de leurs revenus, soit 6% des foyers polonais. Au Royaume-Uni, le gouvernement a annoncé il y a quelques semaines un fonds de 500 millions £ afin d'aider les plus démunis à payer leurs factures d'énergie, notamment de chauffage.

Dans le même temps, plusieurs propositions ont été envoyées à la Commission européenne par des États membres comme la France, la Grèce, la République tchèque et la Roumanie appelant leurs partenaires européens à une coordination sur le sujet, proposant des achats groupés de gaz pour obtenir des tarifs plus avantageux ou envisageant le retrait du gaz du système de tarification marginale aussi longtemps que les prix demeureraient élevés. Par ailleurs, des pays comme le Luxembourg et les Pays-Bas, jugeant que la hausse des prix est liée à la relance post-Covid, préfèrent laisser le marché s'autoréguler.

Le 13 octobre, [la Commission européenne a dévoilé des mesures temporaires](#) que les États membres pourraient mettre en place pour faire face à la montée des prix, tout en restant dans le cadre de la législation européenne, notamment en termes de politique de concurrence. Parmi les solutions proposées, les États membres pourraient « *atténuer l'impact de la hausse des prix à travers des plafonds sur les prix et des réductions fiscales temporaires pour les consommateurs d'énergie vulnérables, ou de bons et de subventions pour les consommateurs et les entreprises* ». « *Ces mesures immédiates pourraient être financées en partie*

[4] Mehreen Khan, Sam Fleming, Brussels to delay decision on how to classify nuclear power for green finance, *Financial Times*, 20 octobre 2021.

[5] Commission européenne, [Questions et réponses: communication de la Commission sur les prix de l'énergie](#), 13 octobre 2021.

par les recettes générées par la mise aux enchères des quotas dans le cadre du SEQE de l'Union ». L'Allemagne considère pour le moment que ces outils sont suffisants pour que les États membres puissent faire face à la hausse des prix.

Concernant les réponses à moyen terme, la Commission met en avant une intensification de la transition climatique, identifiée comme la meilleure solution pour éviter de nouvelles flambées des prix de l'énergie à l'avenir. De façon plus détaillée, la Commission européenne a détaillé les objectifs à moyen terme :

- « Renforcement des investissements dans les énergies renouvelables, les rénovations et l'efficacité énergétique et accélérer les mises aux enchères et les procédures d'autorisation pour les énergies renouvelables ;
- Développement d'une capacité de stockage de l'énergie pour soutenir la part d'énergies renouvelables en constante évolution, y compris les batteries et l'hydrogène ;
- Audit mené par le régulateur européen de l'énergie (ACER), afin d'étudier les avantages et les inconvénients de l'organisation actuelle du marché de l'électricité ;
- Possibilité de réviser le règlement sur la sécurité de l'approvisionnement afin de garantir une meilleure exploitation et un meilleur fonctionnement du stockage de gaz en Europe ;
- Etude des avantages probables d'une passation conjointe volontaire de marchés par les États membres pour des stocks de gaz ;
- Mise en place de nouveaux groupes régionaux transfrontières chargés des risques liés au gaz afin d'analyser les risques et de conseiller les États membres sur la conception de leurs plans nationaux de prévention et d'action d'urgence ;
- Renforcement du rôle des consommateurs sur le marché de l'énergie en leur donnant les moyens de choisir leur fournisseur et d'en changer, de produire leur propre électricité et de rejoindre des communautés énergétiques »[6].

Ces priorités ont été également soulignées par la Présidente de la Commission européenne [dans son discours](#) devant le Parlement européen le 20 octobre.

Lors du Conseil européen les 21 et 22 octobre, les chefs d'État et de gouvernement [ont réaffirmé](#) leur soutien aux mesures présentées par la Commission européenne le 13 octobre. Une réunion des ministres européens en charge de l'énergie est prévue le 26 octobre au cours de laquelle les ministres sont chargés de faire avancer les travaux. Le Conseil européen se saisira de nouveau de cette question lors sa réunion au mois de décembre. De plus, la Commission devra étudier le fonctionnement des marchés du gaz, de l'électricité et le système d'échange de quotas d'émission (SEQE) afin « *d'évaluer si certains comportements de négociation appellent de nouvelles mesures réglementaires* ». Elle devra également présenter en décembre des propositions relatives à l'achat et au stockage communs de gaz naturel qui, selon sa présidente, pourraient se faire sur la base du volontariat.

LE PACTE VERT EUROPÉEN VA-T-IL AVOIR UN EFFET SUR LES PRIX ?

Une question demeure : quel sera l'impact des mesures annoncées dans le cadre du Pacte vert européen sur les prix de l'énergie ? Comme l'a expliqué Jean Pisani-Ferry, la « décarbonation revient fondamentalement à *mettre un prix sur une ressource qui était auparavant gratuite. Ce prix peut être explicite (par la fiscalité) ou implicite (par la réglementation), mais les deux types de mesures ont le même effet de déclencher une obsolescence accélérée du stock de capital existant* »[7].

Pour donner un ordre de grandeur, les prix du carbone au début de l'année se situaient en Europe à environ 30 €. Nous pouvons prendre comme exemple les recommandations de la Commission Stiglitz-Stern, qui avait conclu que le prix du carbone devrait se situer entre 40 et 80 \$ en 2020, puis entre 50 et 100 \$ en 2030, si l'on veut contribuer à la réduction des émissions.

Dans le cadre du Pacte vert européen, la tarification du carbone occupe une place centrale et implique, comme présenté dans le projet « [Ajustement à l'objectif 55](#) », une réforme du système d'échange de quotas d'émission (SEQE-UE) et une mise à jour de la directive sur la taxation énergétique[8]. Actuellement, le système SEQE couvre 40% des émissions de gaz à effet de serre

[6] Communication de la Commission COM(2021) 660 final 13 octobre 2021.

[7] Jean Pisani-Ferry, [L'écologie a besoin d'une politique macroéconomique](#), *Le Grand Continent*, 1er septembre 2021

[8] [Le plan qui change tout ? 10 points sur le Fit for 55 Études Énergie et environnement ? Le Grand Continent](#), 15 juillet 2021.

*L'auteure remercie Lucie Mielle et Florian Pileyre pour leurs recherches.

en Europe. Le plafond de droits/quotas d'émission a été fixé en 2013 à 2 084 301 856 quotas. Au cours de la troisième phase (2013-2020), ce plafond a été réduit chaque année par l'application d'un facteur de réduction linéaire de 1,74% de la quantité totale moyenne de quotas émis annuellement sur la période 2008-2012.

Le paquet « [Ajustement à l'objectif 55](#) » prévoit une révision du système afin de prendre en compte l'objectif d'une réduction des émissions de 55% d'ici 2030 et d'inclure le secteur de l'aviation, l'industrie du transport maritime et de créer, à partir de 2026, un mécanisme pour le transport routier et le secteur du bâtiment.

En suivant la hausse des prix de l'énergie, qui pousse à la recherche de la diversification des sources et donc, dans certains cas, à la mise en marche des centrales à charbon, le prix de la tonne de CO2 en Europe a été doublé au cours de l'année, dépassant fin septembre 65 €.

Les effets de la hausse du prix du carbone devraient être à terme compensés par la mise en place d'un Fonds social pour le climat, financé par les revenus obtenus du marché du carbone du transport routier et du bâtiment. De plus, pour prévenir la fuite du carbone, un [ajustement carbone aux frontières](#) – qui pourrait fait

partie des ressources propres de l'Union européenne dans les années à venir – devrait accompagner ces transformations.

*

Alors que la COP26 s'ouvre à Glasgow le 31 octobre, les prix de l'énergie, le coût de la transition, le rôle des marchés et les différentes stratégies nationales seront au centre des débats. En Europe, des États membres, comme la Pologne, la Hongrie ou la République tchèque, remettent déjà partiellement en cause les objectifs climatiques annoncés par la Commission. Certains organismes spécialisés comme l'Agence d'information sur l'énergie estiment que la consommation mondiale d'énergie primaire pourrait doubler entre 2020 et 2050, du fait notamment de la croissance économique et démographique. Le secteur de l'énergie sera amené à relever de nombreux défis d'ordre économique et environnemental, technologique ou géopolitique. Dans ce contexte, des réponses communes à l'échelle européenne s'avèrent essentielles pour assurer la sécurité des approvisionnements, permettre l'accès à l'énergie pour tous et réussir la transition écologique.

Ramona BLOJ,

Responsable des études de la Fondation

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :
www.robert-schuman.eu

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.