

# La sécurité d'approvi- sionnement gazière en Europe

Au-delà de la guerre en Ukraine

## • Résumé

Le passage de l'hiver 2022/2023 fut, en grande partie, assuré grâce à une somme de facteurs conjoncturels : règlements européens d'urgence, report sur le gaz naturel liquéfié, températures clémentes, destruction de la demande. Cependant, une telle stratégie ne peut être reconduite à l'approche de l'hiver prochain tant elle présente des limites géopolitiques, économiques, environnementales ou encore sociales. Dès lors, la **baisse structurelle de la demande en gaz**, qui passera par une accélération de la transition énergétique, se dégage comme étant la seule option viable permettant de renforcer notre sécurité d'approvisionnement à court terme tout en respectant nos objectifs climatiques de long terme.<sup>1</sup>

ÉNERGIE & CLIMAT

POLICY PAPER N°292  
JUIN 2023

#énergie  
#climat  
#crise  
#ukraine

**Phuc-Vinh Nguyen**  
Chercheur en  
politique française  
et européenne de  
l'énergie

**Camille Defard**  
Cheffe du Centre  
Énergie, chercheuse  
en politique  
européenne de  
l'énergie

*Les auteurs souhaitent  
remercier Fiona Breucker,  
Sébastien Maillard (IJD),  
et Sami Ramdani (IRIS)  
pour leurs commentaires  
et relectures.*

1 Pour prendre directement connaissance des recommandations de politique publique se reporter à la p. 19.

## • Introduction

L'invasion russe de l'Ukraine en février 2022 marquera-t-elle un tournant majeur dans l'histoire de la transition énergétique européenne ? Débutée au printemps 2021<sup>2</sup>, la réduction des flux gaziers en provenance de Russie s'est accentuée suite à la guerre en Ukraine puisque 12 Etats-membres subissent désormais une interruption partielle ou totale de leur approvisionnement en gaz russe. Ainsi, **les flux russes transitant par gazoducs ne représentent désormais qu'entre 6 et 7% des approvisionnements de l'Union contre environ 40% auparavant.**

Une telle situation pose la question de l'émergence de ce que le philosophe Pierre Charbonnier appelle une "écologie de guerre"<sup>3</sup>, devenue "une arme pacifique de résilience et d'autonomie"<sup>4</sup> permettant de répondre au double objectif d'assécher les financements de la guerre en Ukraine et de baisse rapide de nos émissions de gaz à effet de serre. Cependant, cette doctrine est confrontée à un écueil évident dès lors que **le commerce du gaz russe (naturel et liquéfié) échappe toujours à l'adoption de sanctions au niveau européen.**<sup>5</sup>

Par ailleurs, cette diminution des flux russes relève non pas d'une volonté européenne de sanctionner le **nerf de la guerre** russe<sup>6</sup> mais d'abord des décisions unilatérales de Vladimir Poutine. **C'est donc contraints et forcés que l'Union, avec le plan REPowerEU, et ses États membres, ont déployé une stratégie de repli articulée en deux temps.** Dévoilé en mai 2022, le plan REPowerEU vise à "réduire la dépendance de l'UE au gaz russe de deux tiers avant la fin de l'année [2022]" en plus de "rendre l'Europe indépendante des combustibles fossiles russes bien avant 2030". Premièrement, au travers d'une **diversification des sources d'approvisionnement en gaz**. Ensuite, via l'**accélération de la transition énergétique** et le déploiement de mesures de sobriété, d'efficacité énergétique et des énergies renouvelables.

Tirant un bilan de l'hiver 2022/2023 afin de mieux préparer le(s) suivant(s), le développement à suivre se concentrera principalement sur le plan REPowerEU<sup>7</sup>, un an après la publication de ce dernier. En analysant les ressorts mais aussi les limites de la stratégie qui a pu permettre à l'Union de s'approvisionner auprès d'autres fournisseurs et à diminuer sa consommation d'énergie, l'objectif sera d'identifier et d'éviter de reproduire certaines erreurs à la lumière des premières remontées de données qui permettent de mieux objectiver la situation passée. Le présent papier entend ainsi démontrer **la nécessité de baisser durablement la consommation de gaz afin de garantir la sécurité d'approvisionnement du continent.**

Pour ce faire, une première partie est dédiée à l'identification des risques existants et futurs à même d'entraver la sécurité d'approvisionnement gazière du continent, montrant que la situation reste précaire en vue du prochain hiver (I). La stratégie de

---

2 Nguyen P.-V. & Pellerin-Carlin T. 2021. "Flambée des prix de l'énergie en Europe. Comment surmonter cette crise des énergies fossiles ?" *Policy Brief*, Institut Jacques Delors, Octobre.

3 Charbonnier P. 2022. "La naissance de l'écologie de guerre", *Le Grand Continent*, Mars.

4 *Ibid.*

5 Jusqu'à présent, onze trains de sanctions contre la Russie ont été adoptés. Sur le volet énergétique, seuls le charbon et le pétrole sont concernés, à la différence du gaz ou du nucléaire.

6 Selon les estimations du CREA, la Russie a augmenté ses revenus gaziers de 42% en 2022 par rapport à 2021.

7 S'il existe des signes avant-coureur attestant l'accélération du déploiement des énergies renouvelables en Europe, les négociations relatives à la directive sur les énergies renouvelables ayant seulement récemment fait l'objet d'un accord politique (qui doit encore être validé), l'analyse de cet objectif à l'échelle européenne sera repoussée faute de cadre juridique formellement stabilisé jusqu'alors.

diversification des fournisseurs de gaz demeure, jusqu'à présent, le moyen privilégié pour se départir de la dépendance à la Russie. Elle doit pourtant impérativement être complétée par des mesures plus structurelles et ambitieuses de baisse de la demande en gaz, meilleur moyen d'assurer le respect des objectifs climatiques tout en encourageant la solidarité européenne (II).

## I • D'un hiver sous tension à un autre ? La sécurité d'approvisionnement demeure précaire

Représentant environ un quart de la consommation brute d'énergie dans l'Union européenne (UE), le gaz est brûlé pour produire de l'électricité et de la chaleur (32%), chauffer les ménages (24,3%), dans l'industrie (23,1%) mais aussi le secteur commercial et des services publics (11,1%).<sup>8</sup> Plus précisément, le secteur du bâtiment (ménage résidentiel, tertiaire et unité de chauffage central) représente le premier poste de consommation de gaz en Europe (plus de 40%<sup>9</sup>). En l'espace d'un an, c'est ce rapport des européens au gaz fossile<sup>10</sup> qui a profondément – et peut être irrémédiablement – été bouleversé.

**Si la stratégie de diversification des fournisseurs de gaz de l'UE, combinée à une baisse – principalement conjoncturelle – de la demande, a permis à l'UE de passer l'hiver 2022/2023 sans pénurie majeure, la situation reste précaire en vue de l'hiver prochain.**

### I RÉPONDRE À L'URGENCE ÉNERGÉTIQUE ET ACCÉLÉRER LA TRANSITION : *REPOWEREU* ET AU-DELÀ

Le 18 mai 2022, la Commission européenne présentait, en réponse à l'invasion de l'Ukraine, son plan *REPowerEU* articulé autour d'un triptyque consistant à **économiser l'énergie, produire de l'énergie propre et diversifier ses sources d'énergies**. Pour ce faire, plusieurs réglementations furent adoptées dans l'urgence, comme en atteste la tenue exceptionnelle de **trois conseils extraordinaires** des ministres de l'énergie au cours du seul troisième trimestre 2022.

Concrètement, l'**objectif de réduction de la consommation d'énergie** se matérialisa en premier lieu au travers de l'adoption d'un règlement concernant une approche coordonnée au niveau européen de réduction volontaire de la consommation de gaz de 15% entre août 2022 et mars 2023.<sup>11</sup> Avec 17,7% de gaz économisé par rapport à la moyenne des cinq dernières années<sup>12</sup>, soit l'équivalent de 50 milliards de mètres cubes de gaz, l'Union a réussi son pari. Pour autant, cette moyenne reflète des réalités différentes puisque **7 pays (Malte, Irlande, Slovaquie, Espagne, Pologne, Slovénie, Belgique) ne sont pas parvenus à diminuer leur consommation de gaz à hauteur de 15%**. De même, le règlement prévoit la possibilité d'être directement exempté<sup>13</sup>

8 Commission européenne, février 2023, "D'où provient le gaz de l'UE ?", Infographie, consulté le 5 juin 2023.

9 IFPEN, *Tout savoir sur le gaz naturel* & AIE, *Heating – Analysis*, 2023.

10 En 2021, l'UE avait importé 83% du gaz fossile consommé : Commission européenne, février 2023, "D'où provient le gaz de l'UE ?", Infographie, consulté le 5 juin 2023.

11 Il convient également de noter l'adoption en Octobre 2022 d'un règlement en vigueur jusqu'à fin mars 2023 destiné à réduire volontairement la consommation d'électricité de 10% et de 5% au cours des pics de consommation. Si une **majorité d'Etats** est parvenue à réduire sa consommation pendant les pics de consommation, la consommation d'électricité en Europe **a baissé d'environ 3% sur l'année 2022**.

12 Eurostat, 2023, "EU gas consumption decreased by 17.7%", Consulté le 5 juin 2023.

13 Les exemptions concernent les Etats qui ne sont pas interconnectés en gaz avec d'autres Etats membres de l'UE (Malte, Irlande) ou les pays (baltes) dont le système électrique, actuellement synchronisé avec la Russie, pourraient se retrouver être isolé en cas de désynchronisation imprévue, nécessitant de recourir à du gaz pour produire de l'électricité habituellement importée.

ou d'obtenir des dérogations<sup>14</sup> à l'objectif de -15%. A mesure que la situation militaire s'enlise en Ukraine, afin de s'assurer que les États membres soient le plus diligents possible dans leur préparation hivernale, l'absence de durcissement des critères de dérogations peut interroger.

**Fin mars 2023**, l'Union a officialisé la **prolongation de l'objectif volontaire de réduction de 15%** pour la période allant du 1er avril 2023 au 31 mars 2024. Cette reconduction de l'objectif est notamment légitimée par le document de travail de la Commission modélisant le taux de remplissage attendu des stockages de gaz selon que l'objectif de réduction annuel était prolongé ou non.<sup>15</sup> Il en ressort que le scénario le plus à même de garantir la sécurité d'approvisionnement du continent implique une extension dudit objectif sur une année. Cela conduirait l'UE à disposer de 95 milliards de mètres cube (mmc) de gaz en stock à la fin octobre 2023 et 43 mmc fin mars 2024. Cependant, **afin d'éviter que l'ensemble des efforts ne repose que sur un certain nombre d'États, il semble également opportun de réfléchir à pérenniser cet objectif en le rendant obligatoire et non plus volontaire afin que tous les États puissent être incités à contribuer utilement.**

La reconduction de l'objectif de réduction de 15% de gaz au niveau européen augmente aussi la probabilité de voir les stocks de gaz être remplis à 90%<sup>16</sup> d'ici au 31 octobre 2023. Désormais, le rythme de remplissage des installations de stockage souterrain de gaz est encadré au travers d'une **réglementation adoptée le 27 juin 2022**. En définissant pour chaque État un niveau minimum de remplissage des stocks de gaz avant le début des périodes hivernales (80% pour l'hiver 2022/2023 et 90% pour les hivers suivants) la Commission entend renforcer la sécurité d'approvisionnement du continent. En ce sens, une récente analyse du Centre de Recherche de la Commission<sup>17</sup> démontre la pertinence des objectifs de remplissage intermédiaires (février, mai, juillet, septembre pour l'année 2023) afin de permettre aux acteurs de mieux anticiper et répartir la charge sur l'ensemble de l'année. En 2022, l'ensemble des États concernés ayant rempli les objectifs intermédiaires en temps et en heure (et même au-delà) définis dans la réglementation, la reconduction d'un tel mécanisme apparaît donc pertinente. Elle permettrait également de profiter de la baisse actuelle des prix du gaz (niveau le plus bas depuis deux ans) tout en étant préparé en cas d'arrivée anticipée d'une vague de froid.

Enfin, infléchissant partiellement sa doctrine libérale, la Commission européenne proposa également un **mécanisme de correction de marché visant à plafonner le prix du gaz**. Ce plafond se déclencherait à la double condition que le prix du gaz dépasse les 180€/MWh sur le marché européen de référence (TTF) pendant trois jours ouvrables et qu'il soit supérieur de 35€ au prix de référence sur les marchés

---

<sup>14</sup> Conseil de l'UE, 2022, "[Les États membres s'engagent à réduire la demande en gaz de 15% l'hiver prochain](#)" : "Les États membres peuvent demander une dérogation pour adapter leurs obligations en matière de réduction de la demande s'ils disposent d'interconnexions limitées avec d'autres États membres et s'ils peuvent démontrer qu'ils utilisent leurs capacités d'exportation par interconnexion ou leurs installations nationales de GNL pour rediriger le gaz vers d'autres États membres dans toute la mesure du possible.

Les États membres peuvent également demander une dérogation s'ils ont dépassé leurs objectifs de constitution de réserves de gaz, s'ils sont fortement dépendants du gaz comme matière première pour des industries critiques ou si leur consommation de gaz a augmenté d'au moins 8 % au cours de l'année écoulée par rapport à la moyenne des cinq dernières années".

<sup>15</sup> Commission européenne, 2023, [Analyse de la réduction coordonnée de la demande en gaz](#), Document de travail, Mars.

<sup>16</sup>

Fernandez Blanco Carramolino, R., Rodriguez Gomez, N. and Bolado Lavin, R., [Monitoring the gas storage filling trajectory in the European Union in 2022](#), EUR 31408 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, ISBN 978-92-76-98898-4, doi :10.2760/299350, JRC132366.

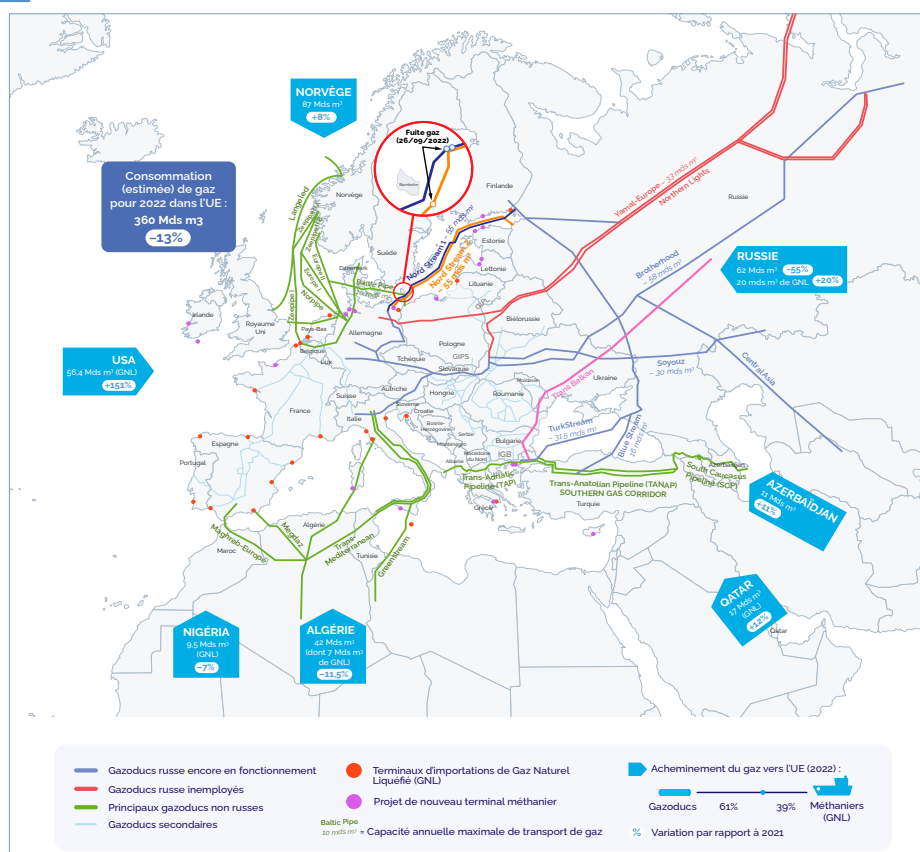
<sup>17</sup> *Ibid.*

mondiaux du GNL. Entré en vigueur fin décembre 2022, il n'a jusqu'à présent pas été utilisé, le prix actuel du gaz (~30€/MWh)<sup>18</sup> ayant fortement chuté depuis son pic historique estival (346€/MWh), ni même eu "d'impacts significatifs (positifs ou négatifs) qui pourraient lui être attribués sans équivoque et directement".<sup>19</sup>

Bien que le prix du gaz soit revenu au niveau qui était le sien avant le début de la manipulation gazière de Poutine (mi-2021), un rebond des prix à la sortie de l'été n'est pas à exclure en raison de la hausse de la demande en Europe et/ou en Chine, et du besoin de remplissage des stocks, étant entendu que les prix pour l'hiver 2024 demeurent encore élevés (entre 50 et 55€/MWh, contre 20 à 30€/MWh historiquement). Dès lors, se pose la question de la pérennisation dans le temps des réglementations d'urgence présentées ci-dessus, ainsi que les conditions encadrant cette reconduction jusqu'à présent n'est pas sans faille, et ce, compte tenu du fait que la stratégie de diversification des approvisionnements mise en œuvre jusqu'à présent.

### I LA DIVERSIFICATION DES APPROVISIONNEMENTS : UNE NOUVELLE GÉOPOLITIQUE DES FLUX GAZIERS À DESTINATION DE L'UNION – SITUATION AU PRINTEMPS 2023

CARTE 1. Evolution des principales routes et sources d'approvisionnement en gaz au sein de l'UE en 2022 par rapport à 2021



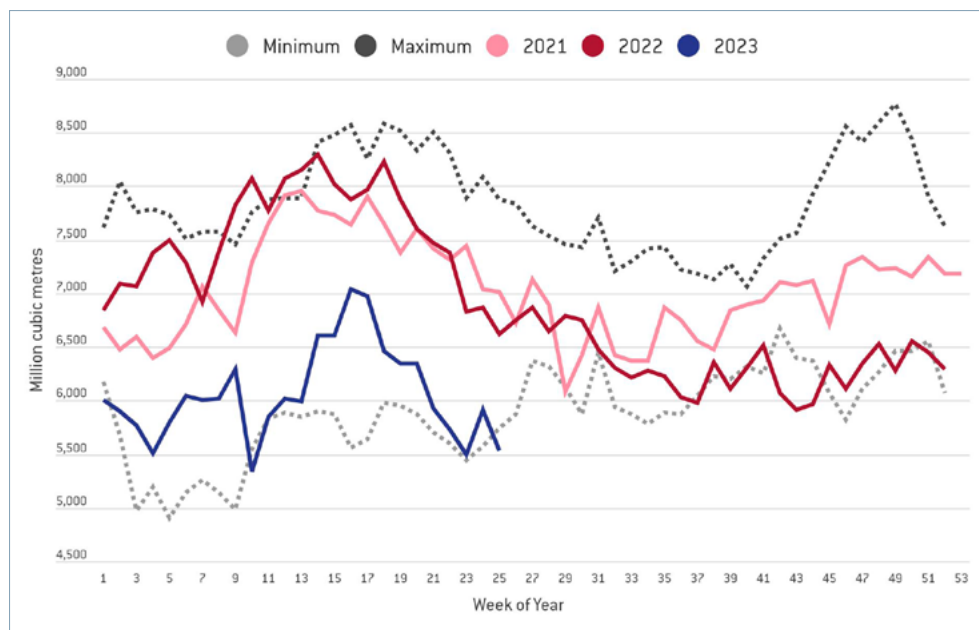
▲ Source : Camille Defard & Phuc-Vinh Nguyen (Institut Jacques Delors) depuis les données de la Commission européenne, l'Agence internationale de l'énergie, Eurostat, Kpler, Standard & Poor's. Design : Marjolaine Bergonnier.

18 Prix du gaz sur le marché "TTF", consulté le 09/06.

19 ACER 2023, Market Correction Mechanism – Effects assessment report.

L'Union pourrait être sevrée d'environ 40 mmc de gaz russe supplémentaires en 2023 par rapport à 2022, soit l'équivalent de la consommation annuelle de la France. Depuis l'automne 2022, en plus de "TurkStream" (cf. carte) seuls les gazoducs "Soyouz" (union) et "Brotherhood" (fraternité) traversant l'Ukraine alimentent encore – au compte-goutte<sup>20</sup> – l'Europe avec du gaz russe. Le graphique ci-dessous illustre la chute progressive des exportations de gaz russe à partir des mois de mars – juin 2022 (en rouge) et le niveau de livraison actuel (en bleu). Actuellement, à flux constants, l'UE disposerait de 20 à 25 mmc de gaz russe cette année, soit près de 60% de moins qu'en 2022 et 80% de moins qu'en 2021.

**GRAPHIQUE N°1. Importations de gaz depuis la Russie (2021-aujourd'hui)**



▲ Source : [European natural gas imports \(bruegel.org\)](https://bruegel.org).

**En 2022, la baisse de l'approvisionnement en gaz russe a été en grande partie compensée par une hausse des importations européennes de gaz naturel liquéfié (GNL).** Traditionnellement considérée comme un marché d'équilibrage destiné à absorber les volumes excédentaires de GNL, l'Union européenne entre dans une nouvelle configuration, la conduisant à se reposer significativement sur les marchés internationaux pour ses approvisionnements en gaz (Etats-Unis, Qatar notamment, cf. carte). Ainsi en 2022, les livraisons par méthaniers ont plus que doublé par rapport à l'année précédente et ont représenté près de 40% du total des importations européennes de gaz. Compte tenu des incertitudes qui entourent le futur des livraisons en provenance de la Fédération de Russie et si l'Union venait à être incapable de réduire durablement sa demande en gaz, cette tendance inédite de report sur le GNL pourrait être amenée à se pérenniser dans le temps, ce qui ne serait pas sans risques.

**En augmentant son approvisionnement sur le marché mondial du GNL, l'UE s'est créée de nouvelles vulnérabilités.** Actuellement, l'Union se fournit à hauteur de 45 à 50% sur le marché spot, ce qui l'expose à un double risque de volatilité des prix et de disponibilité des volumes face à des acheteurs concurrents. En 2022, la Chine confinée a connu une **baisse de plus de 20% de ses importations de GNL**,

<sup>20</sup> Pour suivre l'évolution des flux de manière hebdomadaire, voir [European natural gas imports \(bruegel.org\)](https://bruegel.org).

libérant ainsi 22 mmc sur le marché. Les [modélisations de l'Agence Internationale de l'Energie](#) (AIE) pour 2023 scénarisent un rebond chinois attendu de la demande en GNL de l'ordre de 10%, pouvant aller jusqu'à 35% en cas de "baisse continue des prix" combinée à une "reprise économique rapide". Ainsi, à elle seule, la consommation finale chinoise de GNL représente (à l'instar des envois russes) une fourchette d'incertitude d'environ 40 mmc.<sup>21</sup> La teneur de sa reprise économique pourrait impacter négativement les volumes disponibles pour les Européens.

Les Vingt-Sept tentent de sceller des accords avec des producteurs alternatifs de gaz afin d'accroître et de sécuriser les volumes livrés. Cependant, malgré le volontarisme déployé par certains Etats (Allemagne et Italie en tête), ces efforts ne furent que très peu couronnés de succès. Sur les 50 discussions bilatérales engagées, seules 19 ont débouché sur des accords juridiquement contraignants<sup>22</sup>, le reste relevant au mieux du cadre de la déclaration d'intention ou du protocole d'accord. Au niveau européen, le constat est le même puisque malgré la tenue de pourparlers avec six pays<sup>23</sup>, seul [l'accord avec les Etats-Unis](#) s'avère être juridiquement contraignant.

**La diversification des flux gaziers conduit à reporter la dépendance russe sur d'autres fournisseurs (Etats-Unis, Algérie, Qatar, Azerbaïdjan) dont la fiabilité ne peut être garantie en toutes circonstances.** A titre d'exemple, si les Etats-Unis ont été en capacité d'augmenter le volume de livraison de leur "[gaz de la liberté](#)" en 2022 (+22 mmc), faisant de la France la principale bénéficiaire mondiale<sup>24</sup>, rien ne garantit un tel niveau d'exportation une fois l'élection présidentielle américaine de 2024 passée, le président américain ayant la capacité discrétionnaire d'interdire les exportations.<sup>25</sup> Il en va de même avec l'Azerbaïdjan dont le régime démocratique fait l'objet de critiques<sup>26</sup> et de [soupçons de corruption](#).

Ainsi, face aux limites inhérentes à la stratégie de diversification, la réduction de la consommation de gaz s'impose comme étant la solution la plus pérenne pour garantir la sécurité d'approvisionnement à moyen terme.

## I UNE BAISSÉ DE LA DEMANDE BIENVENUE MAIS SURTOUT CONJONCTURELLE

### – Politiques adoptées

Les mesures permettant de réduire immédiatement la consommation en gaz sont [nombreuses](#).<sup>27</sup> Sans prétendre à l'exhaustivité, elles vont de la réduction de la température conseillée de chauffage (comme cela a pu être adopté en France ou en Espagne) en passant par la réduction de l'éclairage public, étant entendu qu'environ 20% de l'électricité produite dans l'UE<sup>28</sup> est issue de la combustion du gaz fossile.

**Jusqu'à présent, l'adoption ainsi que la nature des mesures incitant à la réduction de la demande en gaz était laissée à la discrétion des Etats membres. En**

<sup>21</sup> Dans son [rapport](#) du deuxième trimestre 2023, l'AIE table sur une augmentation de la demande en gaz en Chine de 6% incluant une augmentation de 10 à 15% de GNL comparé à l'année 2022.

<sup>22</sup> Dennison, S, Kardas, S, Piaskowska, G, Zerka, P, 2022. [EU Energy Deals Tracker](#), ECFR. Consulté le 5 juin 2023. La nature des accords varie cependant grandement et va de l'achat d'un [tanker](#) à [l'approvisionnement de GNL sur quinze ans](#) en passant par la [prise de participation dans des projets](#).

<sup>23</sup> Norvège, Egypte, Israël, Azerbaïdjan, Algérie et Etats-Unis.

<sup>24</sup> Voir [US Energy Information Administration](#).

<sup>25</sup> Reuters, 2022. [Exclusive : White House rules out ban on natural gas exports this winter](#). 4 Oct 22.

<sup>26</sup> Rankin, J. 2022. [Human rights groups criticise EU's Azerbaijan gas deal](#). *The Guardian*, July.

<sup>27</sup> Leuser L. & Pellerin-Carlin T. 2022. "[La sobriété énergétique, Le levier manquant pour résoudre la crise de l'énergie](#)", *Décryptage*, Paris : Institut Jacques Delors, 13 mai.

<sup>28</sup> Moore, C. 2022. [Ember European electricity review 2022](#).

dépit de l'existence d'objectifs de réduction de la demande énergétique au niveau européen, cette absence de ligne directrice concrète interroge. Elle a ainsi entraîné une disparité dans les mesures adoptées au sein de l'UE, que ce soit au niveau des destinataires des mesures mais surtout de la nature obligatoire ou non de ces dernières. Ainsi, actuellement, **seule la moitié (14/27) des États membres de l'UE a adopté des mesures contraignantes pour réduire leur consommation d'énergie.**<sup>29</sup> Dix autres ont, eux, privilégié des mesures volontaires qui furent, là aussi, déployées de manière disparate entre l'été et l'automne. Enfin trois États n'ont pas encore déployé de mesures afin de réduire leur consommation énergétique, selon le Bureau Environnemental Européen. Un tel constat appelle à un **renforcement de la coordination au niveau européen impliquant notamment un plus grand partage d'expérience entre États.**

Au niveau national, **l'adoption de mesures contraignantes dans l'ensemble des États apparaît comme un prérequis indispensable afin que chacun des membres puisse apporter une juste contribution à l'objectif général de réduction de la demande en gaz.** Enfin, se pose la question de l'articulation des mesures de réduction de la demande avec les dispositifs fiscaux<sup>30</sup> déployés par les États afin de protéger les consommateurs des hausses des prix de l'énergie. Jusqu'à présent, il existe une prédominance des mécanismes de plafonnement des prix (à l'instar du bouclier tarifaire en France<sup>31</sup>) au détriment de dispositifs plus ciblés à destination des personnes les plus vulnérables. Ce faisant, les États, au-delà de grever leur finances publiques, n'incitent pas à la réduction de la consommation chez ceux qui pourtant en auraient la possibilité. Rétablir ce signal prix, tout en ciblant les mécanismes d'aide à destination des plus vulnérables permettrait aux États d'augmenter leurs marges de manœuvre dans l'atteinte de leur objectif de réduction de la demande en gaz.

#### — Effets à la fin de l'hiver

**Si l'Union a réduit sa consommation de gaz de 13% sur l'année 2022<sup>32</sup>, cette baisse s'est surtout concentrée entre août et décembre<sup>33</sup>, et demeure principalement conjoncturelle.** Par ailleurs, le manque de données rend encore difficile l'évaluation des économies d'énergie dûes à la sobriété proprement dite et celles liées à la hausse de la précarité énergétique.<sup>34</sup>

**En permettant de repousser le démarrage effectif de la saison de chauffe de l'hiver 2021/2022<sup>35</sup>, la douceur hivernale<sup>36</sup> s'est avérée être une précieuse alliée,** à l'origine des deux tiers des économies de gaz dans le secteur du bâtiment résidentiel et tertiaire (cf. graphique n°2). Elle aurait également joué un rôle dans

<sup>29</sup> European Environmental Bureau, 2023. [Saving Energy for Europe – Spring 2023](#).

<sup>30</sup> Sgaravatti, G. et al 2023, [National fiscal policy responses to the energy crisis](#). Bruegel dataset.

<sup>31</sup> Nguyen, P-V. 2023. [Crise énergétique ou l'impérieux besoin de repenser le rapport français à l'énergie](#), *Diplomatie magazine*, Février.

<sup>32</sup> IEA, 2023. [Europe's energy crisis : What factors drove the record fall in natural gas demand in 2022 ?](#)

<sup>33</sup> La consommation a baissé de 20,1% entre août et novembre 2022 et de 19,3% entre août et janvier 2023 selon Eurostat.

<sup>34</sup> Le FMI estimait en août 2022 que le coût de la vie devrait augmenter de 7% en moyenne en 2022 en raison de la hausse des prix de l'énergie, une hausse qui serait plus marquée chez les ménages à bas revenu. Celasun, O., Iakova, D., Parry, I. 2023 [How Europe Can Protect the Poor from Surging Energy Prices](#). IMF. La hausse des prix de l'énergie a par exemple entraîné une augmentation de 60% des citoyens concernés par le risque de précarité énergétique en Allemagne, où le phénomène gagne la classe moyenne. Henger, R, Stockhausen, M. 2022. [Gefahr der Energiearmut wächst](#). Institut der Deutschen Wirtschaft.

<sup>35</sup> IEA, 2023. [Heating degree days in winter months for selected countries and regions 2000-2022](#).

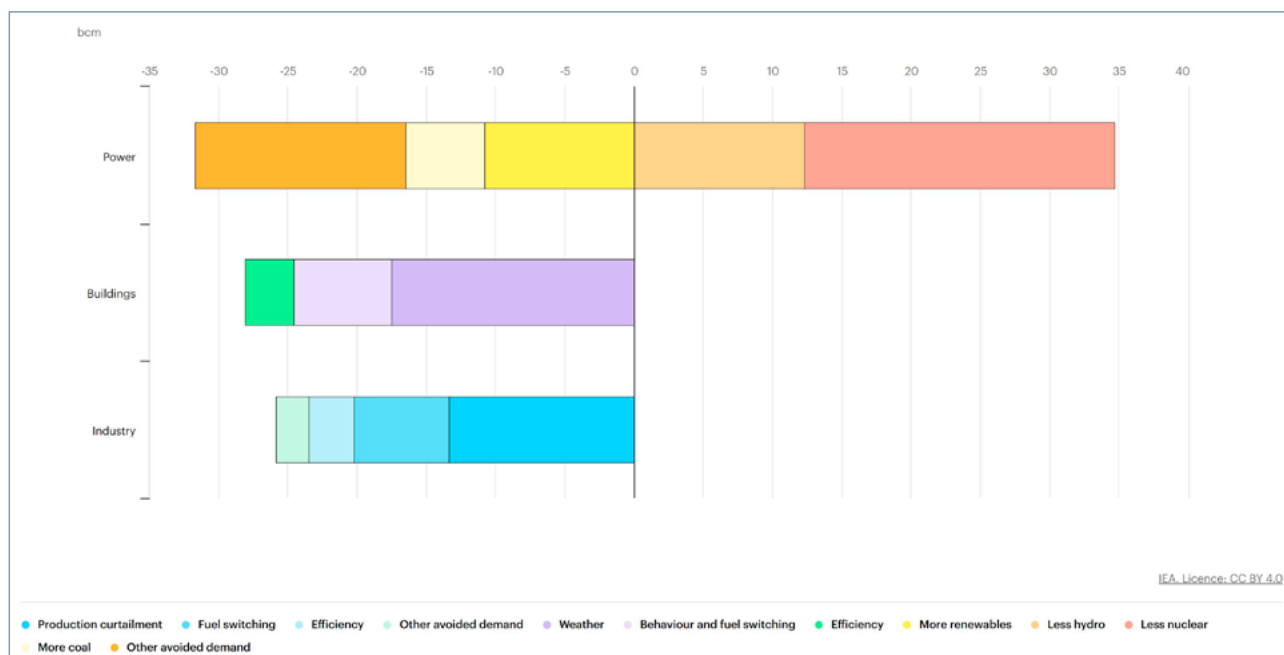
<sup>36</sup> Voir les données Copernicus [Novembre](#), [Décembre](#), [Janvier](#) et [Février](#).

la baisse de la demande électrique. La météo fut une alliée certes, mais de circonstance seulement. D'une part, puisqu'un tel phénomène ne saurait occulter le fait qu'il est le résultat d'un climat qui change sous l'effet de l'activité humaine. D'autre part, car nul ne saurait garantir que l'hiver prochain soit tout aussi clément.

**Les changements de comportement auraient quant à eux contribué à un quart des économies d'énergie réalisées dans le bâtiment.** Cela correspond à la réduction de la température de son logement pour des raisons citoyennes mais également à l'accroissement de la précarité énergétique en raison de la hausse des factures, certains ménages étant contraints de réduire le chauffage en dessous des 19°C recommandés<sup>37</sup>, ou se tournant vers des sources d'énergies moins chères mais parfois plus polluantes comme le charbon.<sup>38</sup>

**Côté industrie, près de la moitié de la baisse de la demande de gaz proviendrait de l'arrêt d'activités de production en raison de la hausse des prix de l'énergie (gaz et électricité),** ce qui fait planer sur l'Europe un risque de désindustrialisation si les prix de l'énergie devaient rester élevés, et pourrait entraîner un fort effet rebond en l'absence d'investissements dans l'efficacité énergétique et le déploiement des énergies renouvelables. Enfin, dans le secteur électrique, la baisse de la demande, significative n'a fait que compenser l'indisponibilité des centrales nucléaires et hydrauliques.<sup>39</sup>

**GRAPHIQUE N°2.** Facteurs d'évolution de la demande de gaz naturel dans les secteurs du bâtiment de la production d'électricité et de l'industrie entre 2021 et 2022



▲ Source : Agence Internationale de l'Énergie 2023

**37** IEA, 2023. *Europe's energy crisis : What factors drove the record fall in natural gas demand in 2022 ?* : Ainsi, selon l'AIE, La précarité énergétique est un autre facteur : de nombreux consommateurs vulnérables ont réduit leur consommation parce qu'ils n'avaient pas les moyens de payer des factures plus élevées, ce qui a conduit à des maisons froides ou à un passage à des combustibles moins chers et parfois plus polluants, tels que les granulés de bois, le charbon de bois, les déchets ou le mazout de mauvaise qualité.

**38** *Ibid.*

**39** Jones, D. 2023. *Ember European electricity review 2023.*

L'efficacité énergétique dans le bâtiment et l'industrie ainsi que le déploiement des renouvelables sont responsables d'environ un quart des économies de gaz (respectivement 11 %<sup>40</sup> et 20%<sup>41</sup> de la baisse totale). Trois millions de pompes à chaleur ont été vendues en Europe en 2022, une augmentation de près de 40% par rapport à l'an passé.<sup>42</sup> 2022 constitue également une année record en termes d'installation de solaire et d'éolien, avec plus de 50 GW installés (41 GW pour le solaire et 16 GW pour l'éolien) ce qui a grandement pu contribuer à économiser l'équivalent de 14 mmc de gaz au cours de l'année 2022.<sup>43</sup> Néanmoins, la rénovation énergétique performante, élément clé de la baisse durable de la demande de gaz<sup>44</sup>, manque à ce tableau. Plus complexe à mettre en place, elle nécessiterait des politiques additionnelles notamment en termes de financement et d'assistance technique. De même, le rythme d'installation des énergies renouvelables pâtit d'une procédure d'octroi de permis bien supérieure à la limite de 24 mois prévue dans la directive énergies renouvelables.<sup>45</sup> Lever ces freins sera indispensable afin d'accélérer le rythme de baisse de la demande en gaz.

#### **BOX1.** Le Pacte vert européen, vecteur de résilience énergétique

Capitalisant sur les négociations en cours dans le cadre du paquet législatif dit "FitFor55" (qui réhausse l'objectif de réduction de gaz à effet de serre d'ici à 2030 par rapport à 1990 de -40% à -55%), le plan REPowerEU proposa une augmentation des objectifs en matière d'efficacité énergétique et de déploiement des renouvelables. En s'accordant sur des objectifs d'efficacité énergétique rehaussés à 11,7% de la consommation d'énergie primaire et finale européenne (contre 9% initialement proposé) et 42,5% de la consommation finale brute d'énergie (contre 40% initialement proposé), l'Union entend combiner le fait de se départir du gaz fossile russe *bien avant* 2030 et accélérer la transition énergétique comme initié dans le cadre du Pacte vert européen. Ainsi, la mise en œuvre du paquet *Fitfor55* devrait permettre de baisser la consommation de gaz de plus de 30% d'ici à 2030 par rapport à 2019.<sup>46</sup> Plus précisément, le gaz russe pourrait complètement être remplacé d'ici à 2028<sup>47</sup>, en cas d'investissements supplémentaires de l'ordre de 512 Mds d'€ dans les renouvelables et les pompes à chaleur et ce, en plus des 299 Mds d'€ déjà prévus par l'Oxford Sustainable Finance Group dans le cadre du déploiement du Pacte vert européen.

<sup>40</sup> IEA, 2023. *Europe's energy crisis : What factors drove the record fall in natural gas demand in 2022 ?*

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> CarbonBrief, 2023. *Guest post : How the energy crisis is boosting heat pumps in Europe.*

<sup>43</sup> CREA, 2023. *Renewables helped the EU boost underground gas storage by 14% since start of 2022.*

<sup>44</sup> Defard, C. 2021. *Les normes minimales de performance énergétique : une réponse à l'urgence climatique et sociale.* Jacques Delors Institute. *Policy Brief*

<sup>45</sup> Fox, H. 2022. *Ready, Set, Go. Europ'es race for wind and solar.* Report. Ember.

<sup>46</sup> Makaroff, N. Karcher, L. 2023 *Turning the European Green Deal into Reality.* Report. Strategic Perspectives.

<sup>47</sup> Schumacher, J. & al, 2023, *The race to replace : the economics of using renewables to free Europe from Russian gas.* Report. Oxford Sustainable Finance Group.

Grâce à cette baisse globale de la demande de gaz en 2022, le niveau de **stockage de gaz** à l'échelle du continent se situait, à la fin de l'hiver, dans la **moyenne haute**<sup>48</sup> par rapport à la période 2016-2021.<sup>49</sup> Ainsi, le taux de remplissage était supérieur à 50% à la fin du mois de mars contre environ 25% l'année passée à la même époque, soit un delta positif d'environ 25 mmc. S'il valide la **stratégie réglementaire européenne adoptée après le printemps 2022** qui allie obligation de remplissage des stockages de gaz en amont de la saison hivernale et réduction volontaire de la demande d'énergie<sup>50</sup>, **un tel résultat ne doit pour autant pas enfermer les Etats membres dans un faux sentiment de sécurité compte tenu des nombreuses incertitudes qui subsistent.**

Schématiquement, au-delà du *statu quo* décrit ci-dessus, et sans prétendre vouloir être exhaustif, un faible niveau de remplissage des stockages de gaz européens à l'approche de l'hiver prochain, un marché mondial du GNL particulièrement tendu ou encore un hiver exceptionnellement rude pourraient conduire Vladimir Poutine à limiter les flux résiduels russes vers l'UE afin de raréfier son accès au gaz. Par ailleurs, une décision ukrainienne d'interrompre unilatéralement le transit sur son sol ou un incident (sabotage, dommage collatéral, dysfonctionnement) sur les gazoducs traversant l'Ukraine sont autant d'hypothèses qui pourraient également entraîner des tensions sur l'approvisionnement européen en gaz.

A l'inverse, **une tentative de Poutine visant à semer la discorde entre les Etats membres voire une demande expresse**<sup>51</sup> d'un de ces derniers pourrait conduire à **une augmentation du transit gazier vers l'Europe**. Afin d'éviter que des Etats encore extrêmement dépendants comme la **Hongrie** ou **l'Autriche** en arrivent à une telle extrémité, il convient de **renforcer la coordination et les échanges gaziers entre les Etats concernés et leurs voisins notamment en encourageant la signature d'accords bilatéraux de solidarité**. Ces derniers servent à aménager le partage de gaz en cas de pénurie dans un pays et garantir l'approvisionnement des personnes identifiées préalablement comme étant des consommateurs protégés. Ils apparaissent indispensables pour assurer l'unité et la solidarité européenne tout en préparant le terrain en vue d'un éventuel train de sanctions concernant le gaz russe arrivant par gazoduc.<sup>52</sup>

Ainsi, la multiplicité des scénarios envisageables<sup>53</sup> conduit à **composer avec ce principe d'incertitude. Il requiert de l'UE qu'elle renforce immédiatement la réponse structurelle à la crise actuelle.**<sup>54</sup>

---

**48** Au 05/04, le niveau de stockage dans l'Union était de 55,72% selon [Gas Infrastructure Europe – AGSI \(gie.eu\)](#), ce qui correspond à la moyenne haute de remplissage des 5 dernières années. A la sortie de l'hiver (fin mars), le record de remplissage (hors 2020), était de 47% en 2014.

**49** Fernandez Blanco Carramolino, R., Rodriguez Gomez, N. and Bolado Lavin, R., [Monitoring the gas storage filling trajectory in the European Union in 2022](#), EUR 31408 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2023, ISBN 978-92-76-98898-4, doi :10.2760/299350, JRC132366.

**50** En gaz et en **électricité** puisque 20% de l'électricité est produite à partir de gaz au sein de l'UE (Ember, 2022).

**51** Ainsi le 13 août 2022, malgré la guerre en Ukraine, la Hongrie **annonçait** la conclusion d'un contrat avec Gazprom concernant une augmentation de ses livraisons.

**52** Gavin, G. Jack, V. 2023. [EU balks at adding Russian gas pipeline ban to sanctions package](#), Politico, May.

**53** McWilliams, B. & al, 2023, [Preparing for the next winter : Europe's gas outlook for 2023](#), Bruegel, February.

Dans le scénario le plus défavorable, Bruegel modélise une réduction de la demande de l'ordre de 26%.

**54** European Environment Agency, 2023. [Recommendations to EU and Member States on how to tackle both the energy and the climate crisis simultaneously](#), February.

## II • Quelle stratégie européenne pour les prochains hivers ?

La stratégie européenne en matière de sécurité d’approvisionnement en gaz devrait répondre aux objectifs de compétitivité et d’accès équitable à l’énergie, ainsi qu’aux objectifs de soutenabilité environnementale et climatique.

La Commission [estime](#) que la forte montée des prix du gaz est probablement due à la compétition des Etats membres entre eux pour sécuriser du gaz dans un contexte d’offre limitée et de goulots d’étranglement. Ainsi, le manque de coordination des Etats membres face à la menace de pénurie n’a fait qu’aggraver la crise. Il est essentiel de renforcer l’approche européenne.

### I DU GAZ À TOUT PRIX ?

**La diversification des approvisionnements en gaz présente d’importantes limites.** La première est d’ordre **économique** avec un prix du GNL qui s’avère être en moyenne deux à quatre fois plus élevé par rapport au gaz arrivant par gazoduc.<sup>55</sup> Un tel écart se répercute sur l’ensemble de la chaîne gazière, à l’instar du coût de remplissage des stockages français de gaz estimé par la Commission de Régulation de l’Énergie à cinq fois plus cher que la normale.<sup>56</sup> D’un point de vue **climatique**, le GNL doit par définition subir un processus de liquéfaction et de regazéification très énergivore. Il est transporté par navire, ce qui renchérit son empreinte carbone par rapport au gaz acheminé par gazoduc. Enfin, le gaz américain est en majorité issu de la fracturation hydraulique. Ainsi, il est réputé<sup>57</sup> plus polluant que son alternative russe<sup>58</sup>, ce qui entre en contradiction avec l’objectif européen de réduction des émissions de gaz à effet de serre et de respect de l’environnement.

Par ailleurs, **en dépit de la guerre en Ukraine, les importations de GNL russe ont augmenté en 2022.** La France est devenue premier destinataire européen de GNL russe en 2022<sup>59</sup>, important près du tiers du GNL russe<sup>60</sup> vendu au vieux continent. Même constat pour l’Espagne et la Belgique qui ont “significativement” augmenté leurs importations de GNL russe.<sup>61</sup> Alors que la commissaire européenne à l’énergie Kadri Simson a indiqué son souhait de voir l’UE arrêter les importations de GNL russe<sup>62</sup>, ces dernières continuent à se maintenir à un niveau supérieur à la période de l’avant guerre en Europe<sup>63</sup>, posant un dilemme d’ordre moral aux Européens. Au premier trimestre 2023, **près de 20%** des importations européennes de GNL provenaient encore de Russie.

**L’accélération du déploiement de nouvelles infrastructures gazières nationales est incohérente avec nos objectifs climatiques.** Les Etats membres ont réagi à la crise en multipliant les projets d’unités flottantes, donc temporaires, de stockage et de regazéification (FSRU)<sup>64</sup>. Depuis le début de la crise, 8 nouveaux terminaux

55 En 2018, le Ministre Russe de l’énergie estimait que “le prix du gaz russe était 50% moins cher que le GNL américain”.

56 Collen, V. 2022. *La France va payer le prix fort pour remplir ses stockages de gaz*. *Les Echos*, Mars.

57 Joly, A. Mossé, J. 2021. *Importations de gaz naturel : tous les crus ne se valent pas*, *Carbone4*, Octobre.

58 IEA, 2023. *Overview – Global Methane Tracker 2023 – Analysis – IEA*.

59 Jaller-Makarewicz, A-M. 2023. *As Europe tries to cut Russian ties, dependence on imported LNG deepens*, Institute for Energy Economics and Financial Analysis, Janvier.

60 Zapletnyuk, K. 2023. *EU rhetoric against Russian LNG shake the market as commission prepares to tighten its grip through buyers*, ICIS, Mars.

61 Jaller-Makarewicz, A-M. 2023. *As Europe tries to cut Russian ties, dependence on imported LNG deepens*, Institute for Energy Economics and Financial Analysis, Janvier.

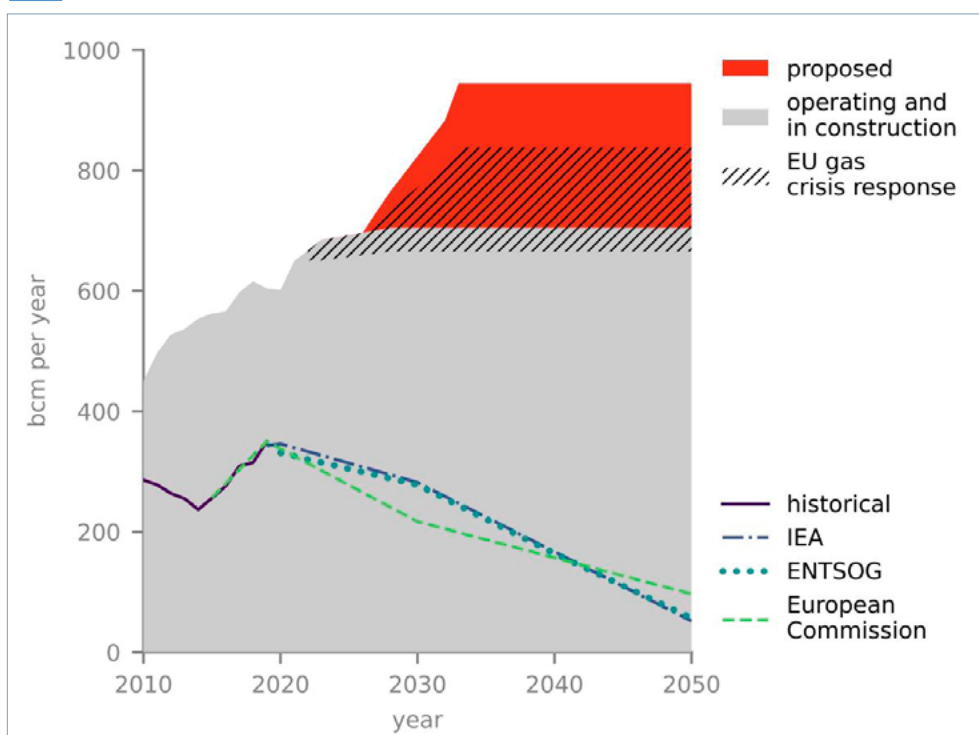
62 Abnett, K. 2023. *EU countries seek legal option to stop Russian LNG imports*, Reuters, Mars.

63 Montel Group, 2023. *EU energy chief urges firms to stop buying Russian LNG*, Mars.

64 US EIA, 2022. *Europe’s LNG import capacity set to expand by one-third by end of 2024*, Novembre.

ont été mis en service<sup>65</sup>, et la capacité d'importation de GNL de l'UE devrait encore augmenter de 20% d'ici à 2024<sup>66</sup> (cf. carte), soit une capacité additionnelle d'importation de 45 mmc. Pourtant, au niveau européen, les capacités d'importation de GNL étaient déjà surdimensionnées avant la crise (cf. graphique n°3). Le déploiement de nouvelles infrastructures gazières répond en réalité au problème de la mauvaise répartition des terminaux de GNL sur le continent. Par ailleurs, un certain nombre de nouveaux terminaux d'importation de GNL permanents sont prévus à l'horizon 2026 alors même que plusieurs études ont remis en cause la nécessité de nouvelles infrastructures gazières pour répondre à la crise.<sup>67</sup> Ces projets permanents ne répondent pas à la crise actuelle, vont à l'encontre de l'objectif de neutralité climatique et pourraient rapidement devenir des actifs échoués. Ceci appelle donc à une **meilleure planification des nouvelles infrastructures gazières à l'échelle européenne**<sup>68</sup> afin de trouver un équilibre satisfaisant entre la nécessité de garantir la sécurité d'approvisionnement et le respect des objectifs climatiques.

**GRAPHIQUE N°3.** Les capacités historiques et futures d'importation de gaz dans l'UE étaient déjà très supérieures à la demande en 2020



▲ Source : Europe Gas Tracker Report, Global Energy Monitor, Mars 2023.

<sup>65</sup> Correspondant à une capacité d'importation additionnelle de 35,2 mmc/an selon le Europe Gas Tracker Report de Global Energy Monitor, Mars 2023.

<sup>66</sup> Shiryaevskaya, A. Singer, J. 2023. EU prepares to import more LNG with boost in capacity next year, Mars.

<sup>67</sup> Artelys 2022 Does phasing-out Russian gas require new gas infrastructure ? Briefing note ; Brown, S. et al, 2022. EU can stop Russian gas imports by 2025. Accelerating clean energy avoids fossil lock-in. Briefing. Bellona, Ember, RAP, E3G.

<sup>68</sup> Déjà identifié comme un enjeu avant la crise, cf. Artelys 2020. An updated analysis on gas supply security in the EU transition.

L'Union doit s'assurer de la cohérence géographique de ces projets nationaux temporaires qui sont limités en nombre par essence, afin d'éviter la survenance d'éventuels nouveaux goulots d'étranglements vis-à-vis des Etats à l'Ouest de l'Allemagne<sup>69</sup> du fait de l'inversion des flux gaziers, qui transitent désormais de l'Ouest vers l'Est. Jusqu'à présent les Etats se sont concurrencés à travers une course effrénée pour l'acquisition au mieux disant de FSRU. Optimiser l'implantation desdits terminaux sur le territoire européen augmentera la faculté de mieux mutualiser l'allocation d'une ressource devenue rare et chère. Cela pourrait également encourager une plus grande équité dans l'accès au gaz, condition indispensable à la solidarité européenne. En effet, certains pays, pour des raisons historiques et/ou géographiques sont traditionnellement plus dépendants du gaz russe.<sup>70</sup> C'est notamment le cas de la République tchèque (près de 100%<sup>71</sup>) ou de la Slovaquie (environ 70%<sup>72</sup>). Ainsi, si la République tchèque est parvenue à réduire à zéro sa dépendance au gaz russe en 2023 au travers d'un report sur le gaz norvégien et sur le GNL (grâce à des importations en provenance d'un terminal situé aux Pays-Bas<sup>73</sup>), ce n'est pas le cas de la Slovaquie (50% en 2022). Compte tenu de son enclavement géographique qui limite son accès au GNL, la Slovaquie reçoit, tout comme l'Italie, l'Autriche et la Hongrie, encore du gaz russe par gazoduc. La construction de nouvelles infrastructures, à l'instar du projet de terminal polonais de GNL à Gdansk permettra de réduire la dépendance slovaque.

et objectif de réduction de la dépendance au gaz russe doit conduire les États et l'Union à **favoriser l'exploitation en commun des installations de regazéification** afin de mutualiser les investissements au sein de projets dont la situation géographique permettra un partage équitable des importations de gaz tout en assurant un taux d'utilisation plus élevé. Une récente étude d'Agora Energiewende<sup>74</sup> modélise un taux d'utilisation des terminaux méthaniers de 25% à l'horizon 2030, contre 39% en 2021. Un si faible taux de regazéification doit, à minima, conduire à donner la priorité aux projets ayant des répercussions transnationales. En ce sens, le terminal GNL installé en Lituanie également "mis au service des pays de la région que sont la Lettonie, l'Estonie, mais aussi la Pologne et la Finlande"<sup>75</sup> fait office d'exemple de bonne pratique à reproduire.

## I LA SOLIDARITÉ, ÉLÉMENT CLÉ DE LA SÉCURITÉ D'APPROVISIONNEMENT EUROPÉENNE

L'incertitude qui pèse sur l'approvisionnement en gaz de l'UE pour l'hiver 2023/2024 signifie que la crise gazière n'est pas derrière nous. Cette dernière a mis en lumière la forte interdépendance des Etats membres en matière d'approvisionnement. L'Union et les Etats qui la composent doivent dès à présent renforcer leur coordination et coopération en vue des prochains hivers.

**Avec l'agrégation, la mise aux enchères communes d'une partie de la demande de gaz constitue une première étape vers un mécanisme d'achats communs de gaz, et illustre ce renforcement de la solidarité européenne en vue de l'hiver prochain. Un règlement européen portant sur le gaz adopté en décembre 2022**

<sup>69</sup> En ce qui concerne d'éventuels goulots d'étranglements en Allemagne et en Tchéquie voir Ramdani, S. 2023, *Le sabotage des Nord Stream*, *Les Grands dossiers de diplomatie*, Février-Mars.

<sup>70</sup> Nguyen, P-V. Pellerin-Carlin, T. 2022. La dépendance européenne au gaz russe, l'exemple de Nord Stream 2. Institut Jacques Delors, *Infographie*, Février.

<sup>71</sup> European Commission, 2023. REPowerEU – One year later : Czech Republic, Mai.

<sup>72</sup> European Commission, 2023. REPowerEU – One year later : Slovakia, Mai.

<sup>73</sup> Zachova, A. 2023. Czechia decreases Russian gas demand over eight months. Euractiv. February.

<sup>74</sup> Gagnebin, M., Graf, A., Buck, M. 2023. Breaking free from fossil gas, Agora Energiewende, Mai.

<sup>75</sup> Ramdani, S & al. 2023. La stratégie russe de limitation des exportations de gaz vers l'UE : une composante de l'invasion de l'Ukraine, Rapport, Mai.

prévoit qu'à partir de cette année les États membres soient obligés d'agrèger une partie de leur demande de gaz, équivalente à 15% de leur obligation de remplissage de leurs stockages<sup>76</sup>, via une plateforme commune : *AggregateEU*. La plateforme lance des appels d'offres sur cette base afin de sélectionner de potentiels fournisseurs. **L'agrégation d'une partie de la demande de gaz permet ainsi de mettre à profit le poids du marché européen face aux tiers**, et de garantir un accès plus équitable aux marchés internationaux, en particulier pour les petits acheteurs. En cas de pénurie, l'UE prévoit de distribuer équitablement les droits d'accès aux stocks disponibles au travers d'*AggregateEU*, au prorata des volumes demandés. Le premier appel d'offres lancé en mai 2023 a été couronné de succès, tant du côté des entreprises acheteuses que des fournisseurs de gaz, dont les enchères (13,4 mmc) ont surpassé la demande agrégée (11,6 mmc).<sup>77</sup> Les offres concernent en majorité du gaz acheminé par gazoduc, donc des fournisseurs déjà partenaires de l'UE. De plus, la concrétisation des transactions se déroule pour l'instant en dehors de la plateforme commune, de façon bilatérale. Ces premières enchères constituent néanmoins **une étape importante vers l'achat commun de gaz**, une idée portée par l'Institut Jacques Delors depuis 2010<sup>78</sup>, qui permettrait de renforcer la dimension extérieure de l'Union de l'énergie.

Par ailleurs, **la solidarité d'approvisionnement en cas de crise est encore insuffisamment institutionnalisée**. Actuellement, seuls sept **accords bilatéraux de solidarité énergétique**, concernant dix États<sup>79</sup>, sont signés. Pourtant, leur conclusion est cruciale puisqu'ils organisent les conditions techniques, légales et financières permettant de rendre possible la fourniture solidaire de gaz entre deux États-membres de l'Union en cas de situation de crise gazière extrême. Le nouveau **règlement européen** aménage pour un an une solidarité par défaut entre États en l'absence d'accord. Cependant, ce palliatif ne saurait faire office de solution pérenne et nécessite que les États surmontent leurs réticences respectives en concluant rapidement ces types d'accords, afin de disposer d'un plan de repli en cas de crise majeure<sup>80</sup> et mieux pouvoir calibrer les efforts de réduction de la demande à déployer le cas échéant.

Ainsi, face à un approvisionnement énergétique limité, l'enjeu de l'accès et de la répartition de la ressource entre les différents consommateurs devient crucial. La surconsommation d'un pays, d'un secteur ou tout autre acteur peut entraîner ou aggraver les tensions sur l'approvisionnement, ce qui a pour premier effet d'augmenter le prix, et peut se conclure par une pénurie physique. **Le renforcement de la solidarité européenne doit aller de pair avec une baisse coordonnée et planifiée de la demande de gaz.**

**La baisse de la demande européenne de gaz représente aussi un enjeu de solidarité internationale car la stratégie de diversification de l'UE n'a pas été sans conséquence sur les économies plus pauvres**, en captant des flux initialement dirigés vers l'Asie. Ainsi, le **Bangladesh** ou le **Pakistan** furent privés de cargaisons leurs étant initialement destinées suite à une surenchère européenne, entraînant des **black-out** faute d'énergie suffisante, voire des reports vers le charbon<sup>81</sup>, à défaut de pouvoir se payer l'énergie de transition promise.

<sup>76</sup> Taux de remplissage de 90% des stockages d'ici au 1er Novembre 2023.

<sup>77</sup> EC, 2023. *EU Energy Platform : EU attracted over 13,4 bcm of gas in first joint gas purchasing tender*. News announcement.

<sup>78</sup> Andoura et al, 2010. *Vers une communauté européenne de l'énergie : un projet politique*. Jacques Delors Institute. Rapport.

<sup>79</sup> Allemagne, Autriche, Danemark, Estonie, Finlande, Lettonie, Lituanie, Italie, Slovénie, Suède.

<sup>80</sup> Yafimava, K. 2023. *EU solidarity at a time of gas crisis : even with a will the way still looks difficult*, The Oxford Institute for Energy Studies, Policy Paper, Février.

<sup>81</sup> Peshimam, G-N. 2023. *Pakistan plans to quadruple domestic coal-fired power, move away from gas*. Reuters.

## I ÉVITER UN REPORT DE LA DÉPENDANCE GAZIÈRE GRÂCE AU LEVIER DE LA BAISSÉ DE LA DEMANDE

La demande de gaz étant difficile à baisser structurellement en quelques mois, la production de gaz ne pouvant être significativement augmentée à très court terme, et la construction de nouveaux gazoducs étant à la fois longue, coûteuse et en décalage avec les objectifs environnementaux fixés, **les seules variables d'ajustement immédiatement mobilisables ont été la sobriété énergétique et la diversification par le biais du GNL.** La stratégie de diversification à partir de GNL revêtant néanmoins d'importantes limites telles qu'illustrées plus haut, il convient d'évoquer le levier de réduction de la demande que représente la sobriété.

La sobriété énergétique s'est progressivement imposée dans le débat public à mesure que les flux gaziers russes ont diminué. Cependant, dans la plupart des cas, comme avec le plan français de sobriété d'octobre 2022, il est plus question d'économies d'énergie que de donner corps au concept même de sobriété tel que défini par le Groupe d'experts intergouvernemental sur l'évolution du climat (GIEC) comme étant "l'ensemble des politiques, mesures et pratiques du quotidien qui permettent d'éviter la demande en énergie, matériaux, sols et eau, tout en garantissant le bien-être des êtres humains dans le respect des limites planétaires"<sup>82</sup>. Ainsi, plutôt qu'un appel aux seules économies d'énergie individuelles de court terme, cette définition met aussi l'accent sur les mesures politiques et le bien-être des personnes qui sont nécessaires pour que la sobriété puisse atteindre son plein potentiel. En effet, **la sobriété implique de prioriser et de redimensionner les usages de l'énergie dans un esprit démocratique.**<sup>83</sup>

**Les appels indifférenciés à la réduction de la demande risquent d'être socialement injustes car tous les acteurs ne disposent pas de la même marge de manœuvre pour réduire leur consommation d'énergie.** En 2020, avant la crise des prix de l'énergie, 35 millions d'européens ne pouvaient pas chauffer suffisamment leur logement pour se protéger du froid.<sup>84</sup> Cela signifie que de nombreuses personnes n'ont aucune marge de manœuvre supplémentaire pour réduire leur chauffage en l'absence d'investissement dans l'isolation des bâtiments. Ainsi, selon le baromètre annuel du Médiateur de l'énergie, 59 % des consommateurs d'énergie en France déclarent ne pas pouvoir faire plus d'économies d'énergie qu'ils n'en font déjà, notamment pour réduire leur facture.<sup>85</sup> En revanche, en cas de surconsommation, il existe une marge de manœuvre pour économiser l'énergie, notamment du côté des individus les plus gros consommateurs d'énergie. En effet, en Europe, l'empreinte carbone des 10% les plus riches est six fois supérieure à celle des 50% les plus pauvres.<sup>86</sup> **Une sobriété efficace et socialement équitable passe par un soutien approprié aux ménages vulnérables pour assurer un accès à une énergie suffisante pour tous, ainsi que par des mesures ciblées pour limiter la surconsommation des individus qui sont les plus gros consommateurs.**

---

<sup>82</sup> Note de bas de page 60, page 41 de GIEC (2022) : Changement climatique 2022 : atténuation du changement climatique. Résumé à l'intention des décideurs. Contribution du Groupe de travail III au sixième rapport d'évaluation du GIEC.

<sup>83</sup> Bourgeois et al 2023, *Climate neutrality, energy security and sustainability : a pathway to bridge the gap through sufficiency, efficiency and renewables*. CLEVER.

<sup>84</sup> Commission européenne, 2023. *Energy Poverty in the EU*, consulté le 5 juin.

<sup>85</sup> Le médiateur national de l'énergie, 2022. *2022 : 16ème édition du baromètre energie-info*.

<sup>86</sup> Chancel, L., Piketty, T., Saez, E., Zucman, G. et al. *World Inequality Report 2022*, World Inequality Lab wir2022.wid.world

**Une sobriété efficace à long terme requiert des infrastructures et des réglementations qui encouragent une utilisation économe de l'énergie.**<sup>87</sup> En effet, les comportements et choix individuels s'inscrivent dans un contexte socio-technique qui peut soutenir ou entraver la sobriété. Jusqu'à présent, le gaspillage énergétique reste structurellement favorisé dans de nombreux domaines<sup>88</sup>, comme par exemple avec les infrastructures urbaines qui rendent la voiture indispensable ou l'absence de taxe sur le kérosène pour l'aviation. **Un appel aux économies d'énergie va donc à rebours de notre modèle d'organisation de la société. Un effort efficace et durable doit intégrer une approche systémique des consommations d'énergie.** Permettre à tous d'adopter des comportements à faible consommation d'énergie implique donc de rendre accessible un tel mode de vie par la mise à disposition d'infrastructures et de services, comme par exemple l'isolation des bâtiments couplée à une limitation de la température de chauffage à 19°C ou encore faciliter l'accès à une alimentation principalement végétale puisque moins consommatrice en énergie fossile.<sup>89</sup>

---

**87** Axon, S. 2017. " 'Keeping the ball rolling' : Addressing the enablers of, and barriers to, sustainable lifestyles". *Journal of Environmental Psychology*, 52, 11–25.

**88** Kuss, P., & Nicholas, K. A. 2022. "A dozen effective interventions to reduce car use in European cities : lessons learned from a meta-analysis and transition management". *Case studies on transport policy*, 10(3), 1494-1513.

**89** Gibbs, J., & Cappuccio, F. P. 2022. *Plant-based dietary patterns for human and planetary health*. *Nutrients*, 14(8), 1614.

### III • Recommandations

L'atteinte des objectifs pour 2030 fixés au sein de la loi Climat européenne requiert, à l'échelle européenne, une réduction de la demande en gaz fossile par rapport à 1990 de 35% voire de 52% si le plan [REPowerEU](#) était intégralement mis en œuvre selon les estimations réalisées par E3G.<sup>90</sup> Depuis la guerre en Ukraine **cette baisse de la demande en gaz n'est plus seulement un impératif écologique, elle devient également un enjeu de sécurité d'approvisionnement et de souveraineté énergétique**. L'Union européenne et ses Etats membres disposent de différents leviers pour pouvoir préparer au mieux les prochains hivers tout en s'assurant de ne pas contrevenir avec la lutte contre le réchauffement climatique mais, au contraire, renforcer les actions allant en ce sens :

Le passage de l'hiver récompense les efforts réalisés par l'Union et ses Etats mais il reflète aussi un contexte favorable (hiver doux, faible demande de la Chine). Il légitime la reconduction des objectifs de réduction de la consommation de gaz de -15% du 1er avril 2023 au 31 mars 2024, jugés indispensable pour atteindre les objectifs de remplissage des stockages de gaz.<sup>91</sup> Il s'agit néanmoins d'augmenter durablement les économies de gaz. Scénario vraisemblable en vue de l'hiver prochain, [l'enlèvement de la guerre en Ukraine](#), combiné à une poursuite de la rétention des flux russes, nous conduit à **recommander dès à présent au niveau européen de poursuivre les efforts de réduction de la demande en gaz**.

Les textes du paquet *Fitfor55*, y compris les directives énergies renouvelables (RED), efficacité énergétique (EED) et performance énergétique des bâtiments (EPBD) pourraient être finalisés d'ici à la fin de l'année 2023, et devraient par la suite être transposés. En attendant les premiers effets de ces nouvelles réglementations, il est possible de prendre les mesures suivantes :

1. **Un objectif de baisse de la demande de gaz obligatoire décliné au niveau national, avec des processus de suivi et de mise en application renforcés, notamment :**
  - rendre public et accessible (par exemple au travers de la plateforme Eurostat) la remontée des données opérée par les Etats à l'Union concernant la réduction de la demande en gaz par secteur. Survenant jusqu'à présent tous les deux mois, voire tous les ans les données sectorielles, le délai de transmission des données de consommation de gaz par les Etats à l'Union [a désormais été raccourci à un mois dans la réglementation prolongeant l'objectif de baisse de la demande de gaz](#). Cela permettra de mieux évaluer les efforts réalisés ainsi que les pistes d'amélioration (ciblage) à très court terme au sein des différents secteurs d'activités consommateurs de gaz ;
  - tenir des discussions, incluant cette fois le Parlement européen<sup>92</sup>, concernant l'établissement d'une trajectoire de réduction obligatoire de la consommation de gaz par Etat membre par période d'un an, allant du 1er avril 2024 au 31 mars 2027, 2027 étant l'échéance à laquelle l'Union pourrait, en principe, s'être départie du gaz russe en vertu du plan REPowerEU. Cette trajectoire pourra ensuite être pérennisée au-delà de 2027 afin d'adopter une trajectoire de sortie

<sup>90</sup> Johnston, R., Jones, M., Fischer., Hanoteaux., Raphael. 2022. [Are we on track ? Repowering towards EU gas demand reduction](#), Octobre.

<sup>91</sup> Commission européenne, 2023, [Analyse de la réduction coordonnée de la demande en gaz](#), Document de travail, Mars.

<sup>92</sup> La procédure actuelle utilisée étant l'[art. 122 TFUE](#) permettant de prendre des mesures dans l'urgence sans consulter le Parlement européen.

du gaz fossile qui pourrait être inscrite dans la mise à jour des plans nationaux énergie climat dont la finalisation est prévue en juin 2024 ;

- **tenir des discussions concernant la position du Conseil européen à adopter vis-à-vis des fluctuations potentielles de gaz russe arrivant par gazoduc.** Cela permettra d'arrêter une réponse collective à apporter en cas de cessation ou d'augmentation des flux russes tout en anticipant le fait que les contrats de transit de gaz entre Ukraine et Russie expirent fin 2024.<sup>93</sup> Se préparer à de tels scénarios permettrait également de maintenir les discussions relatives à l'adoption d'éventuels paquets de sanctions concernant le gaz russe.<sup>94</sup>
- **faciliter la mise en œuvre des investissements verts nécessaires.** Au titre du règlement REPowerEU entré en vigueur en mars 2023<sup>95</sup>, les États membres peuvent financer cette ambition accrue en matière de baisse de la demande de gaz avec les prêts toujours disponibles du plan de relance européen Next Generation EU (225 Mds €, augmentés de 20 Mds € de subventions financées par le marché carbone européen). Ils peuvent en faire la demande au travers de l'inclusion d'un chapitre "REPowerEU" dans leurs plans de relance nationaux. L'amendement des plans de relance pour y inclure les objectifs de REPowerEU est un exercice de planification bienvenu. S'il se concentre sur le niveau national, 30% des nouvelles mesures doivent avoir une dimension transnationale européenne.<sup>96</sup> Néanmoins le fait que ces prêts augmenteront l'endettement public pourrait limiter l'attractivité de ces financements pour les États membres, alors que le débat sur la réforme des règles budgétaires européennes est encore loin d'être tranché.<sup>97</sup> Une exemption du calcul de l'endettement de certains programmes d'investissement nationaux liés à des objectifs européens comme REPowerEU pourrait partiellement remédier à ce problème<sup>98</sup>, en l'absence de financements additionnels et attractifs au niveau européen. Le fonds de souveraineté européen, qui devrait être proposé par la Commission à l'été 2023, pourrait grandement contribuer à combler le déficit d'investissements publics verts.<sup>99</sup> Cependant, une version ambitieuse de ce fonds impliquerait un nouvel emprunt européen, qui n'a pour l'instant pas le soutien de l'Allemagne et des pays nordiques.<sup>100</sup>

## 2. Renforcer la solidarité et la sécurité d'approvisionnement :

- **encourager la conclusion d'accords bilatéraux entre États membres**, permettant d'aménager la solidarité et la coordination entre les États membres doit être un **prérequis indispensable avant la nécessaire conclusion de contrats d'approvisionnement de long terme de GNL par les entreprises privées**. Dans une logique de diplomatie énergétique, ces derniers devront impérativement **contenir des clauses flexibles de destination<sup>101</sup>, afin de pouvoir rediriger le gaz ailleurs (Asie, Amérique du Sud...) une fois que l'Union se sera sevrée du gaz fossile**. Enfin, pour s'assurer de la diversification effective des sources

<sup>93</sup> Corbeau, A-S. Mitrova, T. 2023. Will the Ukrainian gas transit contract continue beyond 2024 ? Center on Global Energy Policy, June.

<sup>94</sup> Tagliapietra, S. 2023. Russian LNG : what measures will help the EU kick the habit ? Bruegel, June.

<sup>95</sup> Commission européenne, 2022. *La Commission salue l'accord politique sur le plan REPowerEU dans le cadre de la facilité pour la reprise et la résilience*, Communiqué de presse, Décembre.

<sup>96</sup> *Ibid.*

<sup>97</sup> Eisl, A. 2022. *Une refonte du cadre budgétaire européen ? Décryptage*. Institut Jacques Delors, Novembre.

<sup>98</sup> Lindner, J, and Redeker, N. 2023. "It's the politics, stupid" – don't squander this golden rule opportunity for reforming the fiscal rules. *Policy Brief*. Jacques Delors Centre.

<sup>99</sup> Abraham, L., O'Connell, M., Oleaga, I.A. 2023. *The legal and institutional feasibility of an EU Climate and Energy Security Fund*. Occasional Paper Series. European Central Bank.

<sup>100</sup> Martinez, M., Strupczewski, J., 2023. *Germany dashes hopes for new EU common borrowing*, Reuters, Février.

<sup>101</sup> McWilliams, B., Sgaravatti, G., Tagliapietra S., Zachmann, G. 2023. *How would the European Union fare without Russian energy ?*, Bruegel, Janvier.

d'approvisionnement en gaz, la Commission pourrait proposer qu'un fournisseur ne puisse plus approvisionner l'Union au-delà d'un pourcentage trop élevé (entre 25% et 33%) de la consommation européenne.

- **évaluer au travers d'une étude d'impact l'opportunité d'une éventuelle prolongation de l'obligation de remplissage des stockages de gaz jusqu'en 2027 (contre le 31 décembre 2025 actuellement). Cela devrait être discuté à l'amorce de l'hiver 2023-2024 à la lumière de l'évolution de la situation liée au flux russes, des mesures de substitution au gaz effectivement déployées et de l'ajout de nouvelles capacités de production de GNL dans le monde.**
3. Renforcer la planification en matière de mesures de baisse de la demande énergétique au travers de la révision des [Plans Nationaux Énergie Climat](#), dont les premières versions devraient être soumises à la Commission européenne en juin 2023, pour une finalisation en juin 2024. Cela pourra passer par :
- **Une publication à l'automne par la Commission européenne d'une communication proposant une boîte à outil ("toolbox") sur la sobriété énergétique.** Cette communication pourrait être l'occasion d'introduire une première définition de la sobriété au niveau européen. Celle-ci pourrait s'inspirer de la définition du GIEC et de celle proposée par le Parlement européen dans son rapport sur la proposition de révision de la Directive Performance Énergétique des Bâtiments.<sup>102</sup> La boîte à outil pourrait également lister les bonnes pratiques en termes de politiques de sobriété afin d'inspirer les Etats membres en matière de ce qui peut être mis en œuvre pour baisser la demande superflue d'énergie de manière juste, y compris en termes de processus de décision inclusif. La Commission européenne pourrait, sur cette base, inviter les Etats membres à débattre et intégrer certaines de ces mesures dans la mise à jour de leurs Plans Nationaux Energie Climat d'ici à juin 2024.
  - **Une mise à jour des ambitions des Etats membres à la lumière des nouveaux objectifs du Pacte vert, notamment le *FitFor55* et REPowerEU.** Dans son document d'orientation sur la mise à jour des Plans Nationaux Energie Climat<sup>103</sup>, la Commission invite les Etats membres à refléter les efforts de réduction de la demande décidés au niveau européen, notamment l'objectif d'économies de gaz de 15%. Plus spécifiquement, **les gouvernements nationaux pourraient inclure dans leurs mise à jour une trajectoire de réduction de la demande de gaz qui passerait par l'inscription d'objectifs chiffrés et graduels en matière de sobriété**, comme par exemple favoriser l'habitat collectif, la limitation des températures dans les logements, ou le déploiement de réducteurs de débit d'eau pour réduire les consommations d'eau chaude sans perte de confort. Cette révision des Plans Nationaux Energie Climat devrait être l'occasion pour les Etats membres d'entamer une réflexion sur le contenu de leurs Plans Climat Sociaux, qui devraient être soumis à la Commission d'ici à juin 2025. Les Plans Climat Sociaux devraient permettre aux Etats membres d'accéder au nouveau Fonds Social Climat créé dans le cadre du *FitFor55* pour compenser la mise en œuvre d'un prix carbone européen sur le chauffage et le transport routier ("ETS2"). S'ils sont bien ciblés vers des rénovations performantes, **les Plans Climat Sociaux pourraient jouer un rôle important pour la baisse de la demande de gaz des ménages les plus vulnérables.** Les Plans Nationaux Energie Climat devraient déjà comporter de telles mesures.

<sup>102</sup> Cuffe, 2023. [Report on the proposal for a directive on the energy performance of buildings](#). ITRE Committee, European Parliament.

<sup>103</sup> Official Journal of the European Union, 2022. [Commission Notice on the Guidance to Member States for the update of the 2021 – 2030 national energy and climate plans](#).

- La Commission européenne a annoncé la parution d'un **Plan d'action pour les pompes à chaleur** d'ici à la fin 2023. Répliquer cet exercice sur la **rénovation performante des bâtiments** serait nécessaire pour soutenir la stratégie de Vague de Rénovation, qui vise la rénovation de 35 millions de bâtiments d'ici à 2030. Soutenir ces efforts au niveau européen impliquerait **d'adopter une interdiction des nouvelles chaudières à gaz à l'horizon 2025**, tel que préconisé par l'Agence Internationale de l'Énergie dans son scénario Net Zero, au moyen de la révision du règlement européen Ecodesign.<sup>104</sup> ●

**104** Zill, M., Boye Olesen, G. Toulouse, E. 2020. *Five years left. How ecodesign and energy labeling can decarbonize heating*, ECOS – coolproducts.

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 • Edition : Anne-Julia Manaranche • © Institut Jacques Delors

#### Institut Jacques Delors

Penser l'Europe • Thinking Europe • Europa Denken

18 rue de Londres 75009 Paris, France • [www.delorsinstitute.eu](http://www.delorsinstitute.eu)

T +33 (0)1 44 58 97 97 • [info@delorsinstitute.eu](mailto:info@delorsinstitute.eu)



This project is funded by the European Commission's Citizens, Equality, Rights and Values Programme (CERV) under project number 101104850 – IJD 2023.