L'Union fait la force ?

Vers une solidarité énergétique européenne face aux crises

RAPPORT

NOVEMBRE 2026



INSTITUT AVANT-GARDE

AVANT-PROPOS

L'urgence de sortir de la civilisation des énergies fossiles n'est plus à démontrer. Les chocs fossiles des dernières années sont venus nous rappeler le coût de notre dépendance aux hydrocarbures importés, sans pour autant nous faire accélérer dans la bonne direction.

Lorsque les prix du pétrole et du gaz s'envolent, l'économie devient exsangue, les entreprises et les ménages voient leurs marges de manœuvre fondre, l'État puise dans son déficit pour limiter la casse. Loin, donc, des conditions idéales pour organiser notre grande bifurcation écologique.

Ce rapport part du principe qu'il faudra « faire avec » ces chocs géopolitiques incessants. Nous pouvons les déplorer, mais ne pouvons malheureusement nous offrir le luxe d'attendre des temps plus cléments. Il faut donc, dès aujourd'hui, organiser collectivement notre résilience. Avec un atout en main, l'Union de l'énergie, pourvu qu'elle renoue avec l'un de ces concepts principiels : la solidarité énergétique.

TABLE DES *MATIÈRES*

Synthèse **5**

Introduction **12**

Chapitre 1 — La solidarité énergétique, un concept à réinventer **16**

1. La solidarité énergétique : histoire et actualité d'un concept **16**

1.1. Un concept dans l'ADN de l'Union européenne 16

1.2. Une interprétation âprement disputée 17

1.3. La solidarité réinventée au gré des crises 18

2. La solidarité énergétique face aux crises de l'énergie **22**

2.1. Les crises énergétiques, une « nouvelle normalité » 22

2.2. Les avantages à la solidarité 24

2.3. Comment construire une solidarité énergétique lors des crises ? 25

Chapitre 2 — Agir collectivement contre les hausses de prix **28**

1. Crises énergétiques et contrôle des prix **28**

1.1. Les arguments macroéconomiques en faveur de l'intervention sur les prix 28

1.2. Une diversité d'interventions possibles 29

1.3. Les limites techniques de l'intervention sur les marchés de gros 31

2. Le potentiel des achats groupés d'énergie **32**

2.1. Promesses et limites d'*AggregateEU* 32

2.2. Perspectives pour la coordination de la demande de combustibles fossiles 35

Chapitre 3 — Coordonner les mesures d'urgence nationales 40

1. Comment articuler l'échelle nationale et européenne ? 40

1.1. Des réponses diverses pour des contextes nationaux divers 40

1.2. Une meilleure coordination européenne des mesures est nécessaire 41

1.3. Quelques grands principes doivent guider l'intervention 41

2. L'UE en chef d'orchestre 42

2.1. Moyens d'action pour les politiques publiques européennes 42

2.2. Le cas particulier de la conditionnalité des fonds européens 44

2.3. Utiliser la palette dans toute son étendue 46

Chapitre 4 — Pour une solidarité fiscale et budgétaire 49

1. La nécessité d'une réaction fiscale coordonnée aux chocs énergétiques 50

1.1. Dépasser les régimes d'exception 50

1.2. Une ébauche de cartographie des superprofits 50

1.3. Bénéfices de l'action collective 53

2. Une ressource propre pour l'Union européenne, mais pour faire quoi ? 56

Conclusion 61

SYNTHÈSE

Les récentes crises énergétiques ont fourni de nouveaux arguments aux défenseurs de la transition énergétique européenne. Loin d'être une préoccupation morale éloignée des impératifs économiques, la décarbonation serait avant tout un gage de souveraineté. Ce raisonnement est le bon : mais pour que les chocs fossiles se muent en actions décisives, il faut construire une architecture de gestion de crise qui garantisse la résilience de l'Europe. C'est à une telle architecture que ce rapport entend contribuer.

Les chocs fossiles, de l'exception à la règle

De l'invasion russe de l'Ukraine aux bombardements israélo-américains au Moyen-Orient, la décennie 2020 est celle d'une instabilité géopolitique croissante. Cette nouvelle donne a des conséquences profondes sur les flux mondiaux d'énergies fossiles, parfois physiquement interrompus, et sur leur prix, soumis aux anticipations des marchés et aux stratégies économiques opportunistes. L'Union européenne (UE), qui dépend d'importations pour la grande majorité de ses consommations énergétiques, est fortement exposée à ces chocs. Pour mener à bien sa quête de souveraineté énergétique, elle devra faire preuve de résilience face à cette « nouvelle normalité », faite de chocs fossiles récurrents.

La nécessité d'une architecture pérenne de réponse aux crises de l'énergie

Or, **force est de constater que la réponse aux chocs récents a été construite dans l'urgence, sous pression et dans des délais contraints.** Face à la crise ukrainienne, les dispositifs *ad hoc* se sont multipliés, à l'échelle nationale comme européenne. Si certains ont eu le mérite d'éteindre l'incendie inflationniste, le manque de préparation a engendré une réponse marquée par des inégalités entre États membres : certains pays ont pu s'endetter pour protéger ménages et industrie, d'autres n'ont pas eu cette possibilité. Par ailleurs, la crise a disproportionnellement affecté les ménages les plus précaires. Enfin, dans les années qui ont suivi la crise, et malgré tous les appels à la « prise de conscience », les investissements dans la décarbonation n'ont pas décollé.

La nécessité de transformations plus profondes de l'Union de l'énergie pour mieux appréhender les crises apparaît clairement. Les improvisations de dernière minute ne pourront pas suffire : la possibilité d'une crise doit être prise en compte dans l'architecture institutionnelle de l'UE. Il s'agit, dès maintenant, de construire une transition énergétique européenne prête pour la *prochaine* crise.

SYNTHÈSE

Pourquoi agir à échelle européenne ?

Dans certains pays, dont la France, les institutions européennes ont été fortement critiquées, en particulier lors de la crise ukrainienne de 2022. Les crises apparaissent comme des facteurs de division de l'Union de l'énergie. En contrepoint, **ce rapport met cependant en avant les multiples avantages d'une action collective face aux crises de l'énergie.** Cinq arguments principaux soutiennent ce propos.

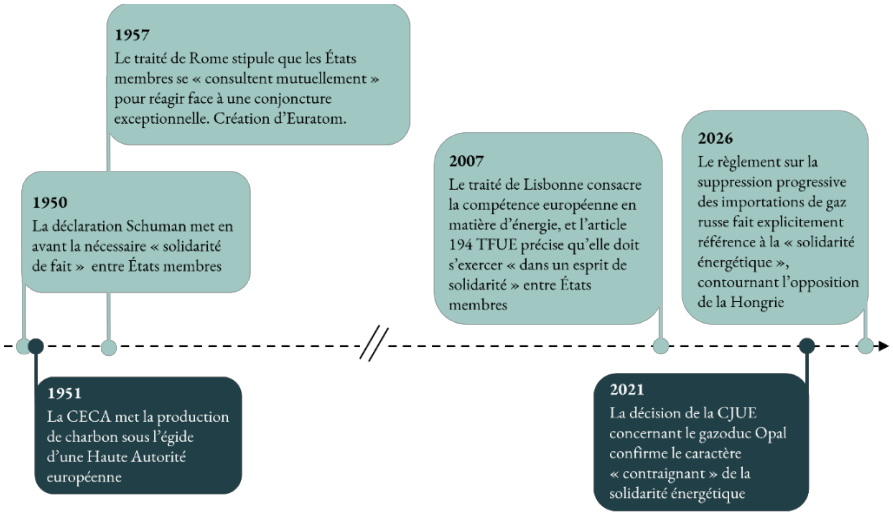


Au moment des crises plus qu'à d'autres moments, les actions des uns ont des conséquences sur la capacité des autres à agir. Une réponse européenne à la crise peut donc se justifier au motif de la « **solidarité énergétique** », un principe au cœur des textes européens. Cette solidarité, qui suppose la prise en compte de l'intérêt de l'ensemble des États membres dans les politiques de l'énergie, est insuffisamment investie politiquement. Nous soutenons pourtant qu'elle doit guider la réflexion sur l'architecture de réponse aux crises que nous appelons de nos vœux.

Cela n'a rien d'utopique : un retour historique permet de constater que la solidarité énergétique entre les États membres n'a eu de cesse de s'étendre, en particulier en réaction à des chocs énergétiques (cf. Figure 1).

SYNTHÈSE

Figure 1 — La mobilisation de la notion de solidarité énergétique dans l'histoire de l'UE



Une fois cet horizon défini, le rapport cherche à identifier les mesures concrètes qui permettraient à l'Europe de répondre plus rapidement et de manière plus solidaire aux chocs énergétiques. L'architecture que nous proposons repose sur trois piliers.

Une action collective pour limiter les prix de l'énergie lors des crises

Les chocs énergétiques se traduisent par des hausses de prix. Dans de nombreux cas, ces hausses ne constituent pas un « signal » fiable qu'il faut impérativement préserver ; **il est légitime de mener des politiques d'intervention sur les prix, pourvu qu'elles soient bien conçues**. L'Union européenne dispose de deux principaux leviers pour agir en ce sens. D'une part, **l'intervention directe sur les marchés de gros de l'énergie**. Vu le mode de fonctionnement actuel des marchés, ces politiques se heurtent à des limites techniques importantes. D'autre part, des mesures indirectes comme **la coordination des achats de combustibles fossiles et l'utilisation stratégique des stocks**. Là encore, l'UE s'est heurtée par le passé à des obstacles : de telles opérations nécessitent de coordonner l'action d'une multitude d'acteurs privés, pour un bénéfice incertain. La plateforme *AggregateEU*, mise en place en 2022, illustre cet écueil.

Nous recommandons néanmoins de poursuivre les efforts de coordination de la demande, notamment pour le remplissage des stocks de combustibles fossiles, sur lequel les États ont davantage de prise. La désignation d'un acheteur de dernier recours européen pour le stockage, chargé de pallier aux défaillances du marché en temps de crise, constituerait un pas dans cette direction.

SYNTHÈSE

Un système de conditionnalité exigeant pour orienter les mesures nationales

Ces interventions à l'échelle européenne ont leurs limites. En période de crise, ce sont essentiellement les États, par des mesures concernant le marché de détail, qui sont en mesure d'agir sur les prix. L'enjeu est d'inciter les États membres à mettre en place des mesures dans un « esprit de solidarité », c'est-à-dire des mesures qui s'adressent en priorité aux ménages les plus vulnérables, qui encouragent l'électrification et la sobriété, et qui trouvent un équilibre entre soutien de court terme et investissement dans la résilience.

L'UE dispose de moyens pour jouer ce rôle de « chef d'orchestre ». Nous passons en revue les moyens dont dispose l'UE pour ce faire. Elle peut tout d'abord fournir aux États des outils utiles pour répondre à la crise, en menant des *stress-tests* énergétiques qui permettront de cartographier les vulnérabilités, ou en favorisant le partage de données sur les ménages et entreprises les plus exposés. Elle peut contraindre les États à anticiper les crises, en imposant la rédaction de plans de réponse adossés à des scénarios, inclus dans les Plans nationaux énergie-climat. Enfin, pourvu qu'elle se dote des ressources nécessaires, elle peut participer au financement de mesures d'urgence sous réserve du respect de certaines conditions.

Une solidarité fiscale et budgétaire

Enfin, l'Europe ne pourra répondre durablement aux crises sans une solidarité fiscale et budgétaire. Un premier chantier porte sur une taxation coordonnée des superprofits. Elle dégagerait, pour l'heure, des ressources propres pour financer la transition et protéger les ménages et les entreprises les plus vulnérables, sans altérer le signal prix. Une telle ressource restera toutefois loin des sommes nécessaires : les 7,5 milliards d'euros de superprofits rattachables à l'Union au premier semestre 2026 sont à mettre en balance avec un déficit d'investissement climatique estimé à 344 milliards d'euros par an[1].

Cette taxe permettrait donc de capter une partie de la rente et de stabiliser l'économie, pas de financer seule la transition. Nous appelons donc à créer un **Fonds européen de résilience, inspiré des précédents de NGEU et de SURE, qui complèterait le Fonds européen pour le climat dont l'Institut Avant-garde défend la création depuis 2024**. Il s'appuierait sur des ressources diverses : la taxation des rentes, les recettes du SEQE-UE 2, l'emprunt commun et les contributions des États membres. Il permettrait de coordonner la réponse aux crises et de

[1] Ces chiffres proviennent, respectivement, d'un chiffrage de l'ONG Transport & Environment, et du rapport 2026 sur l'état des investissements climat en Europe d'I4CE.

SYNTHÈSE

les anticiper sur le temps long, en combinant trois véhicules (cf. Figure 2).

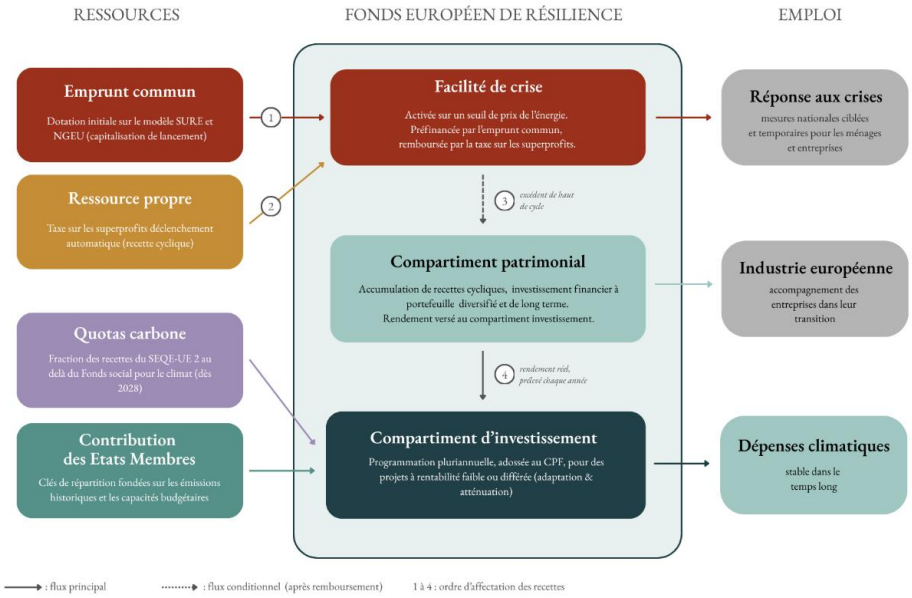
i) **Une facilité de crise**, préfinancée par l'emprunt commun, renforcerait la solidarité énergétique et budgétaire au moment même du choc. Les recettes de la taxe sur les superprofits, perçues après coup, en assureraient le service, puis le remboursement.

ii) **Un véhicule patrimonial** recevrait l'excédent de ces recettes, une fois l'emprunt soldé. Il investirait dans le patrimoine productif européen et orienterait l'épargne vers les secteurs d'avenir de la transition, en coordination avec la Banque européenne d'investissement. Son rendement réel serait reversé chaque année au troisième véhicule.

iii) **Un véhicule d'investissement, qui reprendrait le périmètre de notre Fonds européen pour le climat**, et financerait les grands investissements climatiques dont l'Europe a besoin et que les fonds existants ne couvrent pas suffisamment. Il serait alimenté par une partie des recettes de mise aux enchères des quotas carbone et par des contributions des États membres, réparties selon des critères environnementaux et macroéconomiques.

SYNTHÈSE

Figure 2 - Un fonds européen de résilience pour le climat

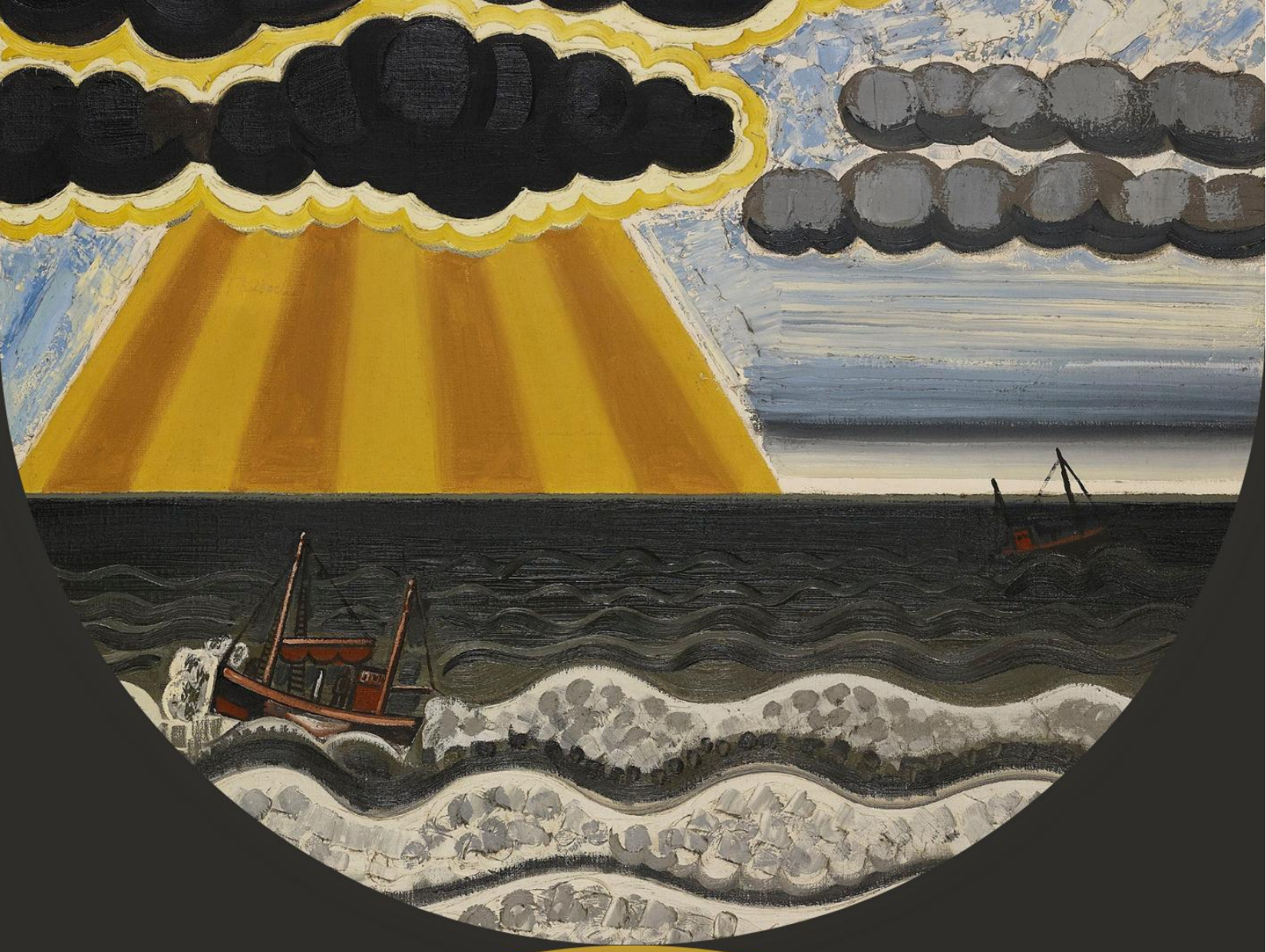


Lecture : en cas de choc énergétique, la facilité de crise est préfinancée par un emprunt commun (1), remboursé par la taxe sur les superprofits (2). Les recettes excédentaires abondent le compartiment patrimonial (3), dont le rendement réel finance chaque année le compartiment d'investissement (4) qui puise ses moyens initiaux dans les recettes liées au SEQE UE 2 et à des contributions des États membres.

Source : auteurs.

Articuler les échelles plutôt que les opposer

Ces mesures tentent de dépasser une opposition caricaturale entre un pôle pro-européen qui voudrait déléguer la gestion de crise à l'échelle européenne, et un pôle national qui verrait toute intervention européenne comme une atteinte à sa souveraineté. Plutôt qu'opposer les deux échelles, nous nous attachons à penser leur articulation, et nous constatons que la solidarité énergétique peut contribuer simultanément à renforcer l'Union et chacun de ses membres. Nos propositions pour s'armer face aux futures crises feraient sens si elles étaient mises en œuvre à l'échelle nationale. Néanmoins, notre rapport met en évidence les multiples avantages qu'il y a à fonctionner à échelle européenne face aux chocs fossiles. Plutôt qu'un facteur de divergence, la diversité du paysage énergétique européen apparaît alors pour ce qu'elle est : un gage de résilience.



INTRODUCTION

Introduction

Que l'on parle de « choc pétrolier », de « crise énergétique » ou d'« inflation fossile », **le renchérissement du prix des hydrocarbures à la suite d'un choc externe est souvent présenté comme un accélérateur possible de la transition énergétique européenne.** L'augmentation brutale des prix du pétrole à la suite du blocage du détroit d'Ormuz en février 2026 a ainsi été qualifiée dans la presse d'« incitation à la transition »[2] ou encore d'« opportunité historique »[3]. Le raisonnement semble relever de l'évidence : mise face à sa dépendance au flux mondialisé des énergies fossiles, flux de plus en plus exposé à des chocs de diverses natures, l'Union européenne (UE) bénéficiera d'une prise de conscience collective. Elle s'engagera alors avec une détermination renouvelée pour substituer aux énergies fossiles une électricité produite sur son territoire.

Pourtant, l'histoire récente tend à nuancer ce pouvoir transformateur des crises de l'énergie. Des alertes sur la dépendance au gaz russe, qui s'était traduite par des augmentations de prix, avaient déjà secoué l'Europe en 2009, puis en 2014, sans que la décarbonation de l'énergie ne s'accélère pour autant. Les données permettent de tirer le même constat de l'invasion russe de l'Ukraine de 2022. Si l'Europe a nettement réduit sa consommation de gaz russe, elle a atteint cet objectif en partie grâce à des fournisseurs alternatifs, comme les États-Unis[4]. En parallèle, les données compilées par I4CE montrent que l'investissement en faveur du climat a stagné en Europe entre 2022 et 2025[5].

Comment expliquer cette apparente contradiction ? L'exemple de la crise de 2022, que nous développions dans une récente note[6], fournit quelques éléments pour comprendre en quoi les crises énergétiques peuvent en réalité ralentir la transition hors des énergies fossiles.

D'une part, la crise a de forts impacts distributifs, qui affectent les capacités des agents à changer leurs pratiques, et à renforcer leur résilience à plus long terme. Tout d'abord, lorsque le même prix de l'énergie s'applique à l'ensemble des ménages, un choc de prix affecte disproportionnellement les ménages les plus pauvres. En effet, ces derniers dépensent une part plus importante de leurs revenus pour payer leurs factures énergétiques, disposent de moins de marge de manœuvre pour ajuster à la baisse leur consommation, et n'ont pas la possibilité de puiser dans un stock d'épargne pour atténuer le choc. La crise a donc tendance à aggraver la précarité, et donc à réduire les capacités des ménages à investir dans des équipements qui leur permettront d'être moins affectés par le prochain choc (voiture électrique, pompe à chaleur, rénovation thermique, etc.).

Ensuite, la crise énergétique peut peser sur les marges de manœuvre budgétaires

[2] France 24, *La crise au Moyen-Orient, une incitation à la transition énergétique en France*, 2026

[3] La Libre, *Et si la crise énergétique devenait une opportunité historique ?*, 2026

[4] Le gaz de schiste importé des États-Unis se caractérise de plus par des impacts plus importants sur l'environnement que le gaz fossile conventionnel, notamment en raison des fuites de méthane lors de la phase d'extraction (Carbone 4, 2021).

[5] I4CE, *État des lieux des investissements climat en Europe*, 2026

[6] Institut Avant-garde, *L'Union de l'Énergie face aux inégalités : la vraie leçon de la crise*, 2026

des États, et donc freiner la transition : un gouvernement qui a recouru à l'endettement pour soutenir ménages et entreprises risque ensuite de miser sur l'austérité pour réduire le déficit, et de couper dans le soutien public à la transition énergétique. La situation actuelle française illustre cette possibilité : pour réduire un déficit en partie creusé par les mesures d'aide lors de la crise énergétique de 2021-2023, le gouvernement a réduit le soutien à la rénovation énergétique ou aux mobilités actives lors des exercices budgétaires qui ont suivi[7]. À l'inverse, le gouvernement peut refuser toute action de soutien pour préserver ses finances publiques, au risque de creuser les inégalités sociales et de miner le soutien populaire à la transition.

Enfin, les crises énergétiques peuvent renforcer des acteurs économiques qui ont intérêt au maintien du statu quo. En 2022 comme en 2026, la hausse des prix des énergies fossiles s'est traduite par des superprofits captés par des entreprises qui extraient et distribuent des hydrocarbures, comme TotalEnergies. Ces constats illustrent les limites de la « thérapie de choc carbone », une transition énergétique entièrement contrôlée par le signal prix et l'ajustement des agents économiques aux conditions du marché[8].

D'autre part, les crises énergétiques mettent à rude épreuve la cohésion au sein de ce que les institutions européennes nomment, depuis 2015, l'Union de l'énergie. En effet, les impacts des chocs fossiles sont très inégaux entre les États membres, en fonction des structures industrielles, des fournisseurs privilégiés, ou encore de l'organisation des marchés de détail de l'énergie. Plus encore, les capacités de réponse sont inégales, certains États pouvant se permettre de financer leur réponse par la dette, tandis que d'autres ne disposent pas d'une telle marge de manœuvre. Ces inégalités ont été illustrées en septembre 2022 par le paquet de 200 milliards d'euros alloué par le gouvernement allemand au soutien de l'industrie. De nombreuses voix s'étaient alors élevées contre cette politique allemande du « cavalier seul », principalement au nom de l'intégrité du marché intérieur et du *level-playing field*[9].

Puisqu'ils appauvrissent les ménages et fragmentent l'Union de l'énergie, les chocs énergétiques passés n'ont pas permis une accélération de la transition. **Pour autant, la fragilité européenne face aux crises de l'énergie n'est pas une fatalité.** Ce constat doit au contraire pousser les décideurs politiques nationaux et européens à penser dès aujourd'hui des réponses plus adaptées et plus réactives. D'autant plus que la transition énergétique s'envisage de plus en plus à l'échelle continentale : la montée en puissance des énergies renouvelables suppose d'importants échanges transfrontaliers d'électricité, qui augmentent l'interdépendance des pays européens. L'électrification du continent pose ainsi, d'une manière renouvelée, la question de la solidarité énergétique, une notion inscrite dans les traités européens. Historiquement, les crises ont favorisé des avancées sur ce plan ; c'est en ce sens qu'elles peuvent constituer une « opportunité » politique.

---

[7] Réseau Action Climat, *Budget 2026 : Des arbitrages qui fragilisent notre capacité à lutter contre le réchauffement climatique*, 2026

[8] Gabor D. et B. Braun, *Against Carbon Shock Therapy*, Phenomenal World, 2026

[9] Expression désignant littéralement un « terrain de jeu équitable », fréquemment utilisée dans la communication officielle de l'UE pour évoquer l'exigence d'une concurrence libre et non faussée entre États membres.

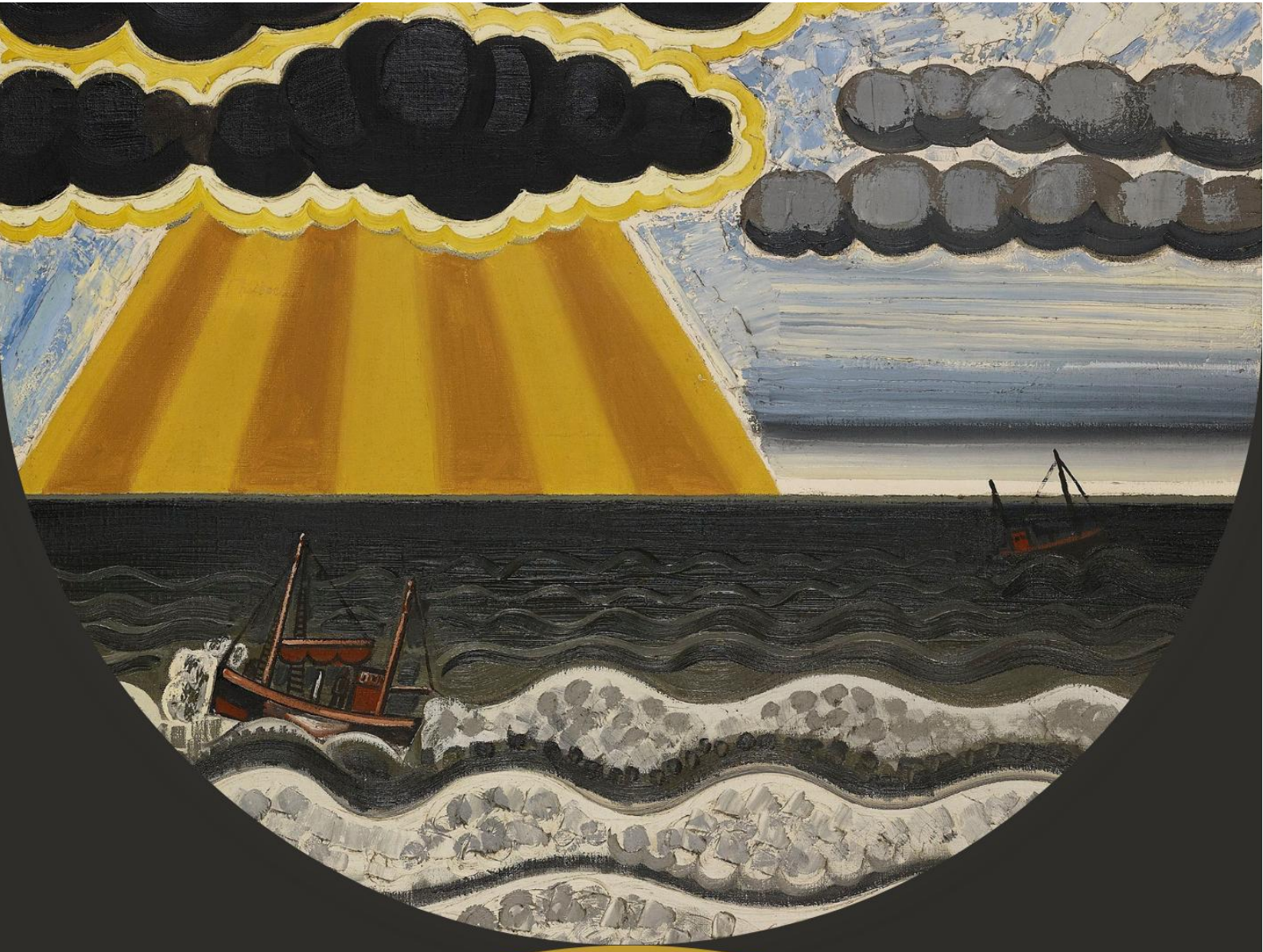
La réponse aux crises énergétiques doit être solidaire car les actions mises en place par les États membres ne doivent pas compromettre les capacités de réponse des autres pays de l'Union européenne. La solidarité énergétique implique aussi qu'aucun État membre ne soit laissé de côté, ce que justifient les fortes interdépendances économiques au sein de l'UE. Une réponse appropriée aux crises doit aussi intégrer la solidarité à l'intérieur des États, prenant en compte les profondes inégalités d'exposition à la crise ou encore la question des superprofits et des rentes exceptionnelles.

Ce rapport propose donc de réfléchir à une architecture européenne pérenne, prenant en compte la possibilité de crises énergétiques régulières, pour y répondre de façon plus solidaire. L'Union de l'énergie ne peut pas tout, et il ne s'agit pas de transférer aux institutions européennes la construction des mesures de soutien, qui devront être laissées à la main des États pour coller au mieux au contexte spécifique de chaque pays. Penser les chocs énergétiques à l'échelle européenne ne revient pas à européaniser à marche forcée la gouvernance de l'énergie ; la solidarité doit s'équilibrer avec l'exigence essentielle de souveraineté énergétique.

Cela dit, une telle architecture de réponse aux crises aurait l'avantage d'améliorer la coordination à l'échelle européenne, et donc de permettre :

- Une réponse plus rapide ;
- Une réponse plus équitablement répartie entre les États, pour éviter les distorsions de concurrence ;
- Une réponse qui protège les ménages les plus vulnérables ;
- Une réponse compatible avec la transition énergétique, donc mieux articulée avec les investissements de long terme et mettant l'accent sur la sobriété.

Notre rapport n'est donc pas centré sur les réponses de court terme à apporter à la crise actuelle de l'énergie : il s'interroge sur les mesures à mettre en place pour que l'Union soit structurellement mieux armée face aux prochaines crises. La solidarité ne doit pas être réinventée à chaque nouveau choc, mais reposer sur des dispositifs prêts à être activés. **En interrogeant la notion de solidarité énergétique, au cœur des traités européens, le rapport invite, plus profondément, à repenser le rôle de l'UE dans la transition énergétique.**



CHAPITRE 1

La solidarité énergétique, un concept à réinventer

La solidarité énergétique, un concept à réinventer

—

La solidarité énergétique, c'est-à-dire la prise en compte des intérêts de chacun des États membres (mais aussi de l'Union dans son ensemble) lors de décisions de politique énergétique nationales, est un des piliers de l'histoire de l'Union européenne. Ce principe tend à gagner en importance dans l'interprétation du droit de l'UE, à mesure que les crises de l'énergie se multiplient. Cependant, alors que les chocs énergétiques pourraient devenir une « nouvelle normalité », les progrès au goutte à goutte ne suffisent plus : l'UE doit construire, en amont, une capacité de réponse aux crises qui se fonde sur la solidarité énergétique, afin de profiter pleinement des multiples avantages à agir en véritable Union de l'énergie.

1. La solidarité énergétique : histoire et actualité d'un concept

1.1. Un concept dans l'ADN de l'Union européenne

La notion de solidarité entre les États membres est au cœur du projet politique européen. Le terme figure en bonne place dans les textes fondateurs de l'actuelle Union européenne. Ainsi, dans son célèbre discours du 9 mai 1950, Robert Schuman déclare-t-il : « L'Europe ne se fera pas d'un coup, ni dans une construction d'ensemble : elle se fera par des réalisations concrètes créant d'abord une solidarité de fait ».

Cette expression de « solidarité de fait » est reprise dans le préambule du traité instituant la Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier (CECA), signé l'année suivante. La première « réalisation concrète » que Schuman appelait de ses vœux concerne ainsi directement le secteur de l'énergie. En 1952, que ce soit pour l'industrie, le chauffage ou la production d'électricité, le charbon est encore omniprésent dans le mix énergétique européen. Mettre la production de charbon sous l'égide d'une Haute Autorité, cela signifiait à l'époque, pour l'Allemagne et la France, faire le choix d'une gestion communautaire pour une source d'énergie au cœur des enjeux vitaux de reconstruction des deux pays après la guerre[10].

En 1957, l'équivalent de la CECA pour le nucléaire, la Communauté européenne de l'énergie atomique, voit le jour. La crise pétrolière déclenchée par la guerre du Canal de Suez en 1956 joue un rôle dans la décision des six membres fondateurs de la CECA de s'associer afin de favoriser le développement rapide de l'énergie atomique[11]. Déjà, la solidarité énergétique, ou du moins la coopération en matière d'énergie est mobilisée pour tenter de réduire la dépendance européenne aux importations d'hydrocarbures.

Ces réalisations n'ont pas pour autant abouti à une politique énergétique commune à l'échelle européenne. Ce n'est qu'avec le traité de Lisbonne, en 2007, que l'Europe fait un pas décisif dans cette

[10] Hubert Bonin, *Le charbon, de la glorification à la diabolisation*, L'Histoire, 2021

[11] Le projet était déjà engagé en 1955, lors de la conférence de Messine. Il préexiste à la crise de Suez, mais il accélère la signature de l'accord. Jean Monnet affirme : *« [La crise de Suez] nous a fait comprendre que la création urgente d'Euratom est un élément essentiel de la paix du monde »*. Voir Varsori, *Euratom : une organisation qui échappe à Jean Monnet ?, 1997*

direction. Dans son article 4, le Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE) institue l'énergie comme une compétence partagée entre l'Union et les États membres. L'article 194 définit les contours de la « politique énergétique de l'Union ». À nouveau, la solidarité en est un principe fondateur : l'UE doit atteindre ses objectifs en matière d'énergie « dans un esprit de solidarité entre les États membres ».

1.2. Une interprétation âprement disputée

Mais cet esprit de solidarité en matière énergétique a-t-il pour autant été « incarné » ? **L'interprétation juridique de la notion de solidarité énergétique est un sujet âprement disputé[12].** Les controverses autour de l'étendue et des limites de ce principe datent, elles aussi, des premiers pas de la construction européenne. Ces réticences s'expliquent aisément par le fait que le secteur de l'énergie est un secteur profondément stratégique pour les gouvernements nationaux : les décisions concernant l'énergie ont des conséquences déterminantes sur des objectifs de politiques publiques multiples et variés, comme le pouvoir d'achat des ménages, la compétitivité des industries, ou encore l'indépendance vis-à-vis d'États tiers.

C'est donc au nom de la souveraineté que la solidarité énergétique européenne est fréquemment remise en question. Cette opposition est apparente dans le TFUE : si le premier paragraphe de l'article 194 précédemment mentionné évoque l'« esprit de solidarité », c'est pour le nuancer dès le paragraphe suivant. Ainsi, les mesures de politique énergétique adoptées par l'UE ne doivent pas affecter *« le droit d'un État membre 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, sans préjudice de l'article 192, paragraphe 2, point c) »*. Les États conservent une liberté importante pour déterminer leur bouquet énergétique, mais celle-ci n'est pas soustraite à toute intervention européenne : la mention de l'article 192 renvoie à une disposition permettant d'adopter, à l'unanimité, certaines mesures environnementales affectant sensiblement les choix énergétiques nationaux. La tension entre solidarité et souveraineté énergétique s'est illustrée dans l'histoire récente de l'UE, notamment dans son rapport aux importations de gaz russe (voir Encadré n°1).

[12] Lamoureux, *La politique de l'énergie : l'esprit de solidarité a-t-il été incarné ?*, 2021

Encadré n°1 : L'affaire Nord Stream 2

Le gazoduc Nord Stream 2 relie la Russie à l'Allemagne, en passant sous la mer Baltique. Sa construction a débuté en avril 2018, avec pour objectif de doubler la capacité de transport du gazoduc préexistant, Nord Stream I, qui suit le même tracé. Pour l'Allemagne, il s'agit de sécuriser un approvisionnement en gaz à un prix compétitif, en limitant les risques géopolitiques inhérents aux pipelines terrestres, qui transitent par d'autres pays, comme la Biélorussie, l'Ukraine ou la Pologne. Il s'agit aussi de renforcer sa position géopolitique en confirmant son statut de hub gazier européen.

Le projet rencontre une vive opposition de la part d'autres États membres. En effet, les « risques géopolitiques » que l'Allemagne vise à réduire sont, pour ces pays, des moyens de puissance. Dans le cas de la Pologne, la prédominance du gazoduc Yamal est non seulement une source de revenus via les tarifs de transit, mais aussi une forme d'assurance face à la Russie, dont elle dépend pour son propre approvisionnement. Puisque Yamal passe sur son territoire, la Pologne contrôle une part significative des exportations russes vers le reste de l'Europe, ce qui lui fournit un moyen de pression. Le pays considère que Nord Stream 2 renforcerait la dépendance énergétique vis-à-vis de la Russie, et affaiblirait ainsi l'ensemble de l'UE[13]. Ces positions s'appuient sur le principe de solidarité énergétique[14] : pour la Pologne et les pays baltes, l'Allemagne est tenue de prendre en compte les intérêts de ses partenaires européens dans ses décisions d'approvisionnement.

1.3. La solidarité réinventée au gré des crises

L'Union européenne est relativement peu outillée juridiquement pour agir en période de crise. Néanmoins, **un court article du TFUE, l'article 122, permet au Conseil, sur proposition de la Commission, de prendre des dispositions d'urgence.** Lorsqu'une mesure est assise sur l'article 122, elle suit une procédure spéciale dont le Parlement européen est évincé. La décision est prise par un acte du Conseil qui tranche à la majorité qualifiée, contournant ainsi l'exigence d'unanimité qui entoure certaines mesures, notamment fiscales. L'article 122 peut être déclenché en cas *« de graves difficultés dans l'approvisionnement de certains produits »*. Alors que les crises se sont succédé depuis le début des années 2020, cet article a été activé de plus en plus souvent par les institutions européennes[15].

Les périodes de crise ont ainsi donné lieu à des *« réalisations concrètes »*, pour reprendre les termes de Schuman, dans le domaine de la solidarité entre États membres. En matière de santé, la crise de la Covid-19 fournit certains exemples de réponses solidaires à un choc externe, comme le transfert de patients entre pays ou encore les achats communs de masques de protection. Ces mesures sont cependant restées cantonnées à la période de crise.

Dans le domaine de l'énergie, la solidarité a pu se déployer de façon plus ambitieuse : l'énergie est une compétence partagée, donc le pouvoir législatif de l'UE y est plus important que dans le cas de la santé, simple compétence d'appui. Par ailleurs, l'article 122 TFUE met spécifiquement en

[13] Palle, *Gazoduc Nord Stream 2 : piège russe ou nécessité européenne ?*, The Conversation, 2019

[14] Ramdani, *L'affrontement juridique entre Nord Stream 2 AG et l'Union européenne*, Le Grand Continent, 2022

[15] Ibid.

avant « *le domaine de l'énergie* » parmi les difficultés pouvant motiver le déclenchement de l'article[16]. Cette référence explicite répond, historiquement, aux préoccupations des pays d'Europe centrale et orientale, exposés à des risques de coupures d'approvisionnement en gaz russe.

La solidarité énergétique a donné lieu à des textes importants, mais centrés essentiellement sur le sujet de la sécurité d'approvisionnement. Ces innovations législatives sont souvent intervenues en réponse directe à des chocs énergétiques ou à des incertitudes géopolitiques. Ainsi, les interruptions de l'approvisionnement en gaz en 2006 et 2009 sont à l'origine d'un règlement sur le secteur du gaz[17] qui vise explicitement à « renforcer la solidarité entre États membres » lors d'une situation d'urgence sur l'approvisionnement. Les interrogations autour de la fiabilité de l'approvisionnement en gaz russe, rendues plus pressantes par l'annexion de la Crimée en 2014, sont également centrales dans le texte qui lui succède, le règlement (UE) 2017/1938. La solidarité est encore plus fortement mobilisée : il prévoit qu'un État membre gravement touché par une crise d'approvisionnement peut demander l'activation d'une « mesure de solidarité » qui peut aller jusqu'à imposer à ses voisins d'interrompre l'approvisionnement de certains consommateurs afin de lui venir en aide[18]. L'assistance intervient cependant en dernier recours, lorsque le pays demandeur a épuisé les autres possibilités, et elle donne lieu à une indemnisation. D'autres dispositifs pérennes ont vu le jour dans les années qui ont suivi, l'UE se dotant de cadres durables de prévention et de solidarité en matière d'approvisionnement[19].

La réponse européenne à la crise russo-ukrainienne de 2022 a contribué à élargir l'horizon de la solidarité énergétique, mais pas de façon pérenne. En plus de dispositions « traditionnelles » concernant les achats groupés de gaz, la Commission a notamment invoqué l'article 122 pour justifier une « contribution de solidarité » exceptionnelle sur les superprofits des entreprises du secteur pétrogazier, et contourner l'unanimité habituellement requise pour les mesures fiscales. Elle s'est également résolue à intervenir sur le fonctionnement des marchés de gros de l'énergie (cf. Chapitre 2). La logique de solidarité énergétique a ainsi été étendue aux questions budgétaires et fiscales, et à celle du prix de l'énergie ; les appels des gouvernements à davantage de coordination des mesures d'urgence ont également été nombreux. Néanmoins, avec la fin de la crise et le reflux des prix du gaz, ces dispositifs, pensés pour le court terme, ont pris fin. L'« esprit de solidarité » évoqué dans l'article 194 TFUE doit pourtant, en théorie, s'appliquer à l'ensemble des politiques énergétiques européennes, et pas seulement à la question de la sécurité

[16] « *Sans préjudice des autres procédures prévues par les traités, le Conseil, sur proposition de la Commission, peut décider, dans un esprit de solidarité entre les États membres, des mesures appropriées à la situation économique, en particulier si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement en certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie.* »

[17] Règlement UE n ° 994/2010

[18] Lamoureux, *La politique de l'énergie : l'esprit de solidarité a-t-il été incarné ?*, 2021

[19] On peut citer notamment le règlement 2019/941, qui prévoit la préparation aux risques et la coopération dans le secteur de l'électricité ou le règlement 2024/1789, qui donne un cadre durable à l'agrégation de la demande et aux achats communs de gaz.

d'approvisionnement en période de crise (voir Encadré n°2).

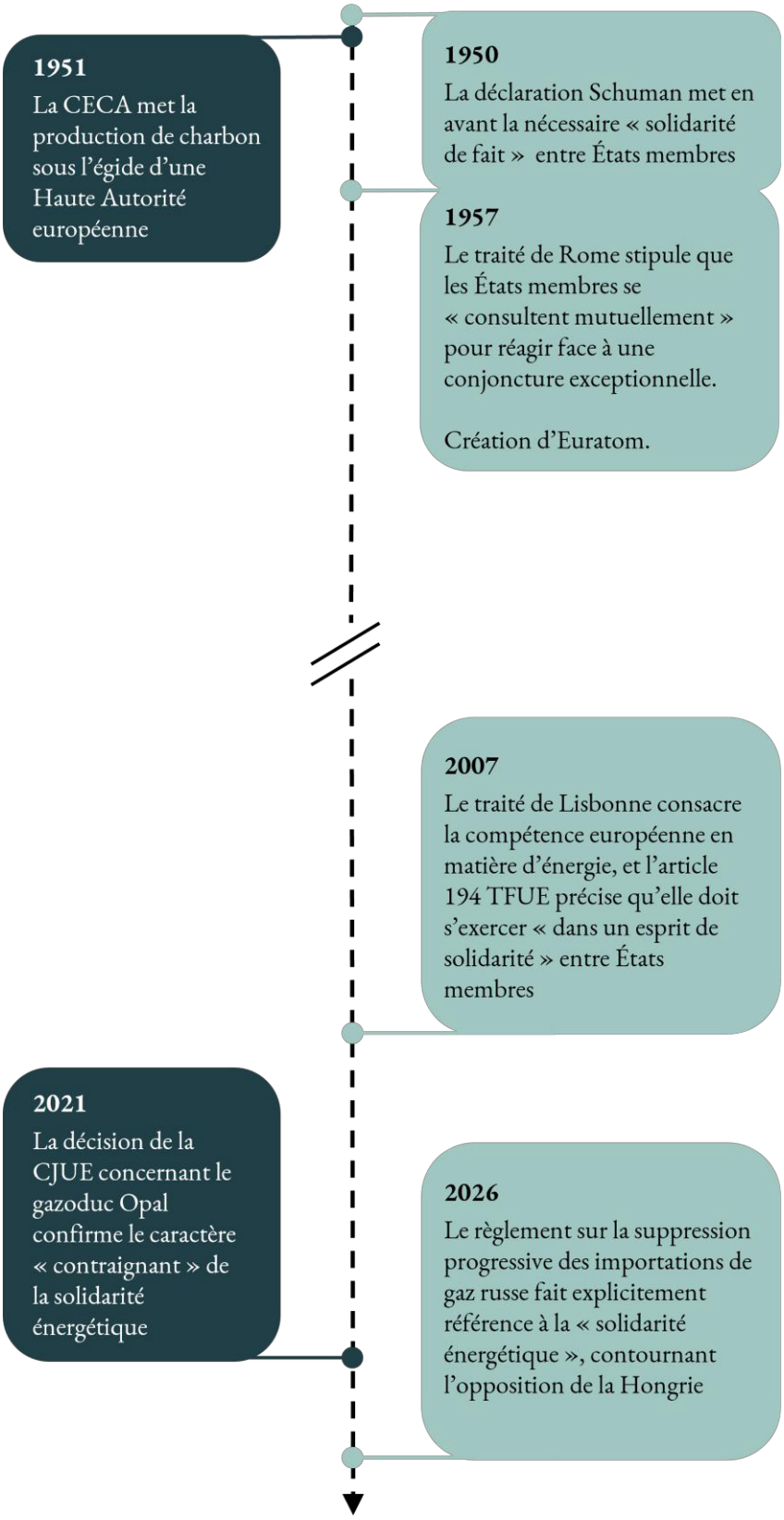
Encadré n°2 : La solidarité énergétique, un principe contraignant

Des décisions de justice récentes ont par ailleurs renforcé l'idée selon laquelle la solidarité énergétique n'est pas un concept éthéré, mais bien un élément constitutif du droit de l'Union européenne en matière d'énergie. En 2016, la Commission avait validé une décision de l'Allemagne qui autorisait Gazprom à faire transiter davantage de gaz via le gazoduc Opal, renforçant l'accès du gaz russe au marché européen. La décision modifiait les conditions d'utilisation du gazoduc, notamment les règles d'accès d'autres entreprises et les règles tarifaires. Elle avait suscité l'opposition de la Pologne, pour les mêmes motifs que ceux soulevés autour de Nord Stream 2. En 2019, dans une décision surprenante[20], le Tribunal de l'UE a donné raison au gouvernement polonais, constatant que « la décision de 2016 a été adoptée en méconnaissance du principe de solidarité énergétique ». L'Allemagne a alors formé un pourvoi auprès de la Cour de justice de l'Union européenne, qui a confirmé par un arrêt du 15 juillet 2021 le fait que la solidarité énergétique était un « principe contraignant ». En 2026, le règlement[21] interdisant les achats de gaz russe invoque explicitement la solidarité énergétique ; le texte s'appuie notamment sur l'article 194 TFUE, ce qui permet une décision à la majorité qualifiée qui contourne l'opposition de la Hongrie.

[20] Le Figaro, *Gazoduc Opal: la justice européenne donne raison à Varsovie face à Bruxelles et Gazprom*, 2019

[21] Règlement (UE) 2026/261

Figure 1 — La mobilisation de la notion de solidarité énergétique dans l'histoire de l'Union européenne



2. La solidarité énergétique face aux crises de l'énergie

Les progrès en matière de solidarité énergétique ont donc tendance à se faire dans une logique incrémentale, au gré des chocs énergétiques. Si l'Union dispose de cadres durables de prévention et de solidarité, ceux-ci se limitent à la question de la sécurité d'approvisionnement. Les mesures qui concernent la réponse budgétaire et fiscale à apporter aux hausses de prix tendent, elles, à disparaître à la fin de la crise.

2.1. Les crises énergétiques, une « nouvelle normalité »

L'absence d'une véritable réflexion d'ensemble sur la réponse à apporter aux crises énergétiques est préoccupante, d'autant plus que ces dernières risquent de se multiplier. Le terme de « crise énergétique » doit ici être entendu dans le sens de fortes hausses de prix de l'énergie, s'accompagnant ou non de risques de pénuries physiques, provoquées par des chocs externes.

Une première raison de considérer que ces crises pourraient se présenter à nouveau est de revenir sur l'exposition historique de l'Union européenne à des chocs énergétiques. Dans les vingt dernières années, l'UE a très régulièrement, bien qu'à des niveaux de gravité différents, vu son approvisionnement en énergies fossiles menacé.

Entre 2005 et 2008, les prix du pétrole augmentent fortement, provoquant ce que certains observateurs qualifient de « troisième choc pétrolier », avant que les cours ne s'effondrent à la suite de la crise financière. En 2006, l'entreprise russe Gazprom coupe ses livraisons de gaz à l'Ukraine, perturbant l'approvisionnement de plusieurs pays européens, à la suite d'un différend sur les prix. La crise est résolue en quelques jours, mais révèle la vulnérabilité de l'UE vis-à-vis des relations russo-ukrainiennes. En 2009, alors que Gazprom accuse la société nationale gazière ukrainienne de ne pas payer ses dettes, les livraisons de gaz transitant par l'Ukraine sont coupées pendant treize jours, avec des conséquences profondes sur l'approvisionnement en gaz en Europe centrale et du Sud. En 2014, l'annexion de la Crimée fait à nouveau craindre une crise gazière, sans que celle-ci ne se matérialise finalement. En 2021-2022, le décollage de la demande de gaz suite à la sortie de la pandémie, combiné à des difficultés du côté de l'offre pour suivre ce rythme et à une indisponibilité d'une partie du parc nucléaire français, fait grimper les prix du gaz et de l'électricité, avant que l'invasion de l'Ukraine par la Russie ne les fasse exploser. En février 2026, le blocage du détroit d'Ormuz provoqué par les attaques menées sur l'Iran par Israël et les États-Unis, ainsi que la destruction d'infrastructures gazières et pétrolières par les bombardements qui s'ensuivent, provoquent une hausse importante des prix du pétrole et du gaz en Europe.

Ces chocs, amplifiés par la financiarisation des marchés du pétrole et du gaz[22], ont conduit à une augmentation de la volatilité des prix des énergies fossiles[23]. Les crises de l'énergie sont, pour cette raison, un déterminant majeur des chocs inflationnistes, comme la

[22] Boyer et Touffut, *Régime de formation des prix et volatilité*, Centre Cournot, 2026

[23] Haut Conseil pour le Climat, *Dangers climatiques : la France face à ses responsabilités - Rapport annuel*, 2026

période 2021-2023 l'a clairement illustré. Dans les dernières décennies, les décisions de remontée des taux prises par la Banque centrale européenne pour contrer l'inflation ont souvent fait suite à des chocs de prix de l'énergie[24].

Or, les chocs énergétiques pourraient devenir une « nouvelle normalité » dans l'Union européenne, plutôt que l'exception. L'expression *new normal*, forgée dans le sillage de la crise financière de 2008 pour désigner une situation durable de faible croissance, est de plus en plus régulièrement employée au sujet de la récurrence de chocs externes affectant les prix de l'énergie européens[25]. En mars 2022, Isabel Schnabel, membre du directoire de la Banque centrale européenne, affirme que l'Europe fait face à une « nouvelle ère d'inflation énergétique »[26]. Elle pointe notamment le coût de la dépendance aux fossiles, ou « *fossil-flation* », aux côtés d'autres sources d'instabilité liées aux dommages climatiques ou à la demande croissante en métaux critiques. En 2024, le rapport Draghi évoque lui aussi une volatilité des prix de l'énergie devenue « plus structurelle »[27]. **Plusieurs arguments appuient ses considérations prospectives.**

- **Tout d'abord, la situation énergétique de l'Union européenne.** Disposant de relativement peu de ressources fossiles propres, l'UE doit importer la grande majorité des hydrocarbures qu'elle consomme. 97 % du pétrole consommé dans l'UE et 88 % de son gaz proviennent de pays extérieurs à l'Union[28]. Or, le pétrole et le gaz fossile représentaient encore, en 2024, 59 % des besoins énergétiques européens[29]. Le système énergétique de l'UE est donc fortement sensible aux augmentations du prix des fossiles importés, et la situation devrait perdurer à court et moyen terme, même dans le cadre d'une décarbonation ambitieuse.
- **Ensuite, la recrudescence des risques géopolitiques, et leur lien très étroit avec le prix des énergies fossiles.** Les tensions commerciales et les menaces de conflits armés font peser une forte incertitude sur l'extraction et la distribution des ressources fossiles, dont les chaînes de valeur s'étirent sur plusieurs continents. Ces tensions peuvent donner lieu à des réductions réelles de l'offre, comme dans le cas du blocage du détroit d'Ormuz, qui conduisent à une hausse des prix souvent augmentée d'une prime de risque liée à l'inquiétude des marchés financiers. Ce choc d'offre est ensuite transmis dans le reste de l'économie, avec d'autant plus de force que les entreprises touchées par la hausse de prix de leurs intrants ont tendance à se coordonner pour répercuter entièrement cette hausse dans

[24] Leonard et al., *Inflation, Supply Shocks and the Case for a Cautious and Differentiated Monetary Policy Response*, Monetary Dialogue Papers, 2026

[25] Un exemple parmi d'autres dans cet article de la New Economics Foundation, paru en mars 2026.

[26] Schnabel, *A new age of energy inflation : climateflation, fossilflation and greenflation*, 2022

[27] Draghi, *L'avenir de la compétitivité européenne*, 2024, Chapitre A, p.48

[28] Données issues du Conseil de l'UE, 2024 et d'Eurostat, 2025

[29] Données Eurostat, 2024

leurs prix de vente, voire à en profiter pour gonfler leurs marges[30].

2.2. Les avantages à la solidarité

Face à la menace de chocs fossiles récurrents, la première des réponses doit être la décarbonation de l'énergie, accompagnée de mesures ambitieuses de réduction de la consommation par une combinaison de sobriété et d'efficacité énergétique. Cette transition énergétique reposera sur l'électrification de nombreux usages, ainsi que la montée en puissance des énergies bas-carbone.

Cependant, même si l'UE atteint ses objectifs en la matière, les énergies fossiles importées resteront significatives dans son mix pendant encore des années. En effet, bien que des cibles ambitieuses de décarbonation de l'électricité aient été fixées, cette dernière ne couvre actuellement que 23 % des besoins énergétiques de l'Union[31]. Vu les délais de construction des infrastructures nécessaires à l'électrification (centrales, notamment nucléaires, lignes de transmission, bornes de recharge de véhicules électriques…), ce pourcentage ne pourra qu'évoluer lentement : la Commission a récemment annoncé son ambition d'atteindre un taux d'électrification de 46 % d'ici 2040. À cet horizon, une large part de l'énergie reposera toujours sur les hydrocarbures, le potentiel de la biomasse étant limité. Une capacité solide de réponse aux crises de prix de l'énergie est donc une condition de réussite de la transition énergétique européenne.

Le principe de solidarité énergétique, inscrit dans les traités européens, est un point de départ pertinent pour construire cette capacité de réponse. Notamment parce que l'électrification a tendance à renforcer l'interdépendance entre les pays européens, liés par un système électrique unique dont toute défaillance aurait des répercussions bien au-delà des frontières nationales. La situation rappelle la « solidarité de fait » évoquée dans la déclaration Schuman ; plus l'électrification et les interconnexions transfrontalières se développeront, plus les décisions affectant le secteur électrique en période de crise devront être coordonnées.

Plus pragmatiquement, les périodes de crise de l'énergie soulignent à quel point les décisions d'un État peuvent en affecter un autre, ce qui justifie de les considérer sous l'angle de la solidarité énergétique. À première vue, une réponse coordonnée à l'échelle de l'UE présente de nombreux avantages pour les États membres.

Avantage n°1 : réduction de la demande

Une réduction coordonnée de la consommation d'énergie, lorsque l'UE est confrontée à un choc, se traduit par une atténuation de l'effet prix pour l'ensemble des pays membres dans la mesure où ceux-ci se font concurrence sur les marchés pétroliers et gaziers, et que les marchés de l'électricité sont interconnectés. À l'inverse, l'absence de mesures de réduction de la consommation par un pays fait porter un coût aux pays voisins.

Avantage n°2 : coordination des achats de combustibles fossiles

En période de crise, alors que les marchés internationaux de combustibles fossiles se tendent, la concurrence entre opérateurs économiques européens sur ces marchés peut

[30] Weber I. et al., *Implicit coordination in sellers' inflation: How cost shocks facilitate price hikes*, 2025

[31] Commission européenne, *Accélérer l'électrification et renforcer le marché du carbone de l'UE*, 2026

contribuer à faire grimper les prix. D'une part, parce qu'une multitude d'acteurs qui achètent séparément disposent d'un pouvoir de marché bien moindre qu'un acteur hypothétique qui agrègerait ces demandes dispersées. D'autre part, parce que le remplissage des stocks, en particulier de gaz, qui sont essentiels pour amortir les effets de la crise, peut être mal coordonné, conduisant à une demande importante sur un laps de temps réduit plutôt qu'à une courbe de demande lissée dans le temps.

Avantage n°3 : intégrité du marché unique

En l'absence de coordination, les pays ayant le plus de force de frappe budgétaire peuvent mieux protéger leur population et leur industrie, ce qui pose la question de la concurrence entre États membres et d'une éventuelle « course aux aides » qui nuirait au marché unique européen. Bien que l'octroi d'aides publiques soit soumis à notification à la Commission, le précédent allemand du paquet de 200 milliards d'euros, validé par celle-ci, illustre ce risque. Une meilleure allocation des aides préserverait le *level-playing field* entre les économies nationales.

Avantage n°4 : réduction des inégalités d'exposition à la crise entre États membres

Une réponse dispersée à la crise renforce les inégalités entre États membres, qui ne sont pas exposés de la même façon selon leur structure industrielle. Au-delà de la question de la compétition au sein du marché unique, cela réduit aussi la capacité de l'UE dans son ensemble à poursuivre sa transition énergétique : des économies appauvries par le choc sont, moins que les autres, en mesure de se transformer. Or la transition énergétique, que son objectif soit de gagner en souveraineté ou d'atteindre des objectifs climatiques, ne fait pas sens à l'échelle de quelques pays isolés. L'argument peut s'étendre à l'échelle des ménages : une réponse solidaire permet d'éviter une dégradation des conditions de vie qui pose des questions de justice sociale et affecte les capacités des citoyens européens à s'engager dans la transition.

Avantage n°5 : mutualisation du coût de financement

Un État qui s'endette pour faire face à la crise et accélérer sa transition énergétique bénéficie de conditions de financement moins favorables que dans le cas où la dette est émise à l'échelle européenne. Le coût de la crise peut donc théoriquement être plus faible dans le cas d'une réponse européenne.

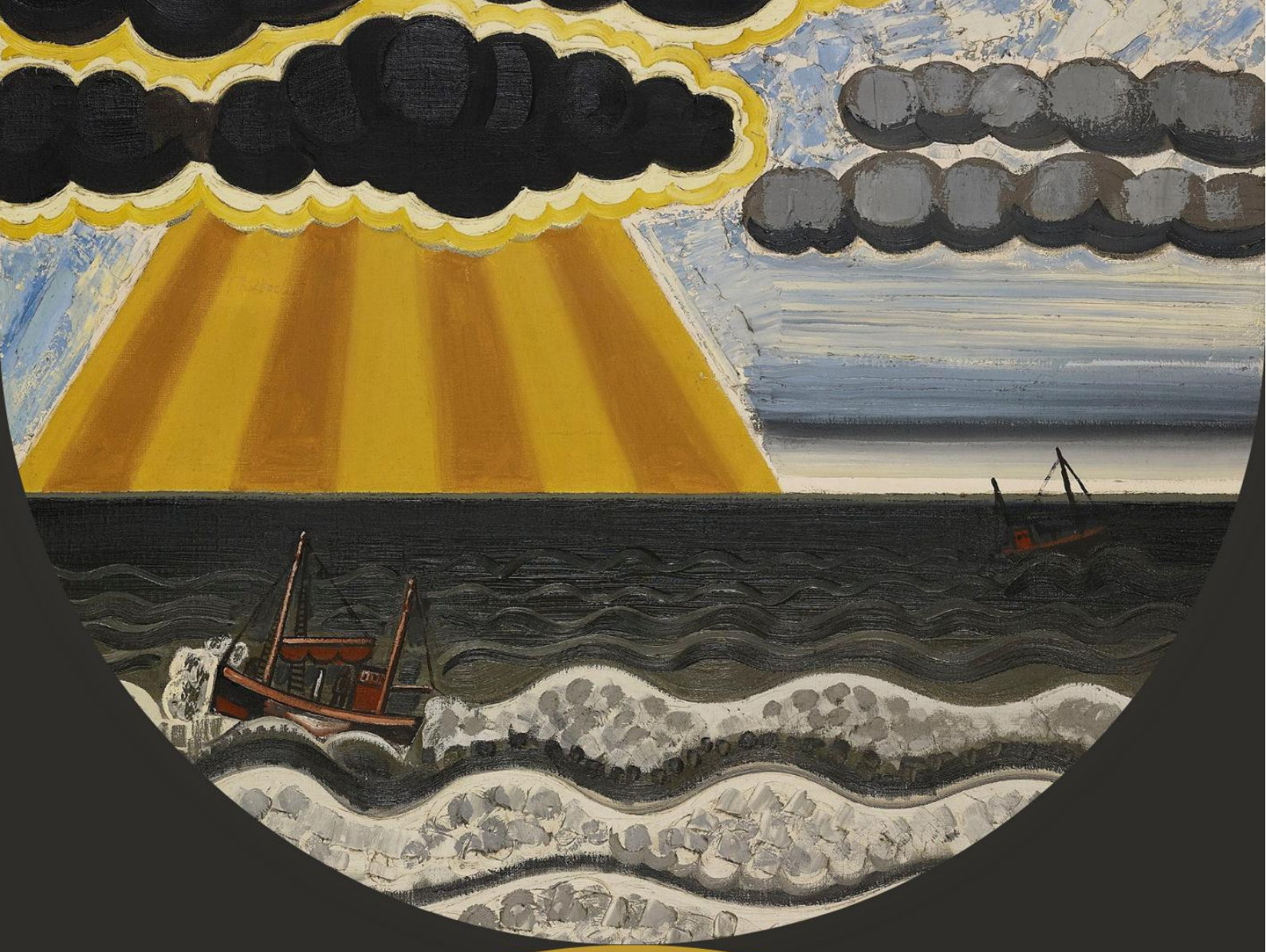
2.3. Comment construire une solidarité énergétique lors des crises ?

Les différents avantages à une réponse mieux coordonnée à l'échelle européenne, présentés ci-dessus, expliquent pourquoi les appels à la solidarité énergétique se répètent à chaque crise. Selon le principe de subsidiarité pour les compétences partagées, l'Union doit justifier qu'elle est la plus à même d'agir avant de prendre des décisions de politiques énergétiques[32]. Or, l'idée que les États seuls sont impuissants face aux chocs fossiles progresse : de plus en plus, ces derniers se tournent vers l'UE pour organiser la réponse, et ne contestent plus sa compétence, à de rares exceptions près. Néanmoins, la solidarité énergétique manque d'un cadre conceptuel précis : bien

[32] Plus précisément, le respect du principe de subsidiarité suppose d'abord de démontrer que les États agissant à leur niveau ne sont pas en capacité d'atteindre les objectifs en cause (preuve négative). Si tel est le cas, l'Union doit encore démontrer qu'une action à son niveau permet d'atteindre ces objectifs (preuve positive). Cf. article 5(3) TFUE.

qu'elle soit de plus en plus mentionnée pour justifier des décisions, comme lors de la crise de 2022, ses contours sont encore flous. Une réflexion associant juristes, économistes et ingénieurs serait nécessaire pour aboutir à une définition stable de la solidarité énergétique, et de son articulation avec la souveraineté.

Sans épuiser cette réflexion, ce rapport imagine des mesures susceptibles de rendre une réponse aux crises mieux coordonnée et plus solidaire. En effet, sans réflexion en amont, la réaction européenne aux crises de l'énergie ne pourra que consister en des mesures portant sur la sécurité d'approvisionnement. Elle ne pourra pas non plus se contenter de mesures prises dans l'urgence, et donc limitées, à la fois dans leur ambition et dans leur niveau de coordination. Il s'agit au contraire de s'assurer que l'Union de l'énergie est prête à faire face à la prochaine crise, en déployant le plein potentiel de la solidarité énergétique.



CHAPITRE 2

Agir collectivement contre les hausses de prix

Agir collectivement contre les hausses de prix

—

En s'appuyant sur la notion de solidarité énergétique, l'UE pourrait, théoriquement, agir de façon plus efficace lors des crises énergétiques. En pratique, dès lors que les biens énergétiques s'échangent sur des marchés, ces crises se manifestent en premier lieu par une flambée de leurs prix. Une partie de ces hausses de prix peut provenir de dysfonctionnements du marché, justifiant une intervention publique. La question qui se pose est donc celle du rôle de l'UE face à cet enjeu du contrôle stratégique des prix.

1. Crises énergétiques et contrôle des prix

1.1. Les arguments macroéconomiques en faveur de l'intervention sur les prix

Les crises énergétiques récentes ont mis en avant l'existence de vifs débats parmi les économistes sur la façon de contrer la flambée des prix. D'un côté, une tendance optimiste sur la capacité du marché à renvoyer les bons signaux et orienter les comportements des agents. Dans cette perspective, les prix élevés de l'énergie lors des crises reflètent fidèlement la rareté de la ressource, et permettent ainsi la réduction de la consommation des ménages et des entreprises, qui sont incités à trouver des solutions pour se prémunir de factures trop élevées. Modifier artificiellement le signal-prix conduirait à l'inverse à des surconsommations et, dans le pire des cas, à des pénuries. Dans la mesure où l'Union européenne s'est construite autour d'un marché commun dont les prix sont les boussoles, ce point de vue a historiquement été porté par les institutions européennes.

Face à ce « fondamentalisme de marché », certains économistes mettent en avant d'autres arguments. La hausse des prix n'est pas uniquement due aux difficultés d'approvisionnement, mais à l'opportunisme de certains acteurs qui profitent de la crise pour gonfler leurs marges : c'est le concept de « *sellers' inflation* ». Ce constat remet en cause l'information portée par les signaux de prix : les prix élevés sont, pour partie du moins, le résultat de dysfonctionnement du marché. **Cela plaide pour une intervention directe de l'État sur certains prix « stratégiques »[33].** Ces « prix stratégiques » sont ceux dont les variations influencent significativement le niveau général des prix, non seulement parce qu'ils sont inclus dans un panier de biens de consommation, mais aussi parce qu'ils sont omniprésents dans la structure économique du pays considéré. Ces prix sont aussi dits « systémiques » parce que leur augmentation fait peser un risque sur l'ensemble du système monétaire[34].

Les prix énergétiques correspondent clairement à cette définition, puisqu'ils sont un intrant de production essentiel dans de nombreux secteurs de l'économie ; des interventions ciblées visant à limiter leur

[33] Weber I. et al., *Implicit coordination in sellers' inflation : How cost shocks facilitate price hikes*, 2025

[34] Weber I. et al., *Inflation in times of overlapping emergencies : Systemically significant prices from an input–output perspective*, 2024

volatilité pour certaines entreprises peuvent donc permettre non seulement d'éviter un impact direct sur les consommateurs, mais aussi de prévenir la propagation des pressions inflationnistes à l'ensemble de l'économie, et donc le risque d'une spirale inflationniste où les salariés et les détenteurs du capital tentent de compenser leurs pertes dues à un choc initial par des hausses de prix additionnelles[35]. Du côté des ménages, des politiques de contrôle des prix énergétiques ont des conséquences plutôt positives sur le plan distributif, puisqu'elles bénéficient davantage aux plus pauvres en proportion de leur revenu[36]. Néanmoins, les transferts en valeur absolue peuvent être plus élevés pour les ménages aisés, qui ont des modes de vie en moyenne plus énergivores. Là encore, les interventions gagnent à être ciblées pour limiter leur coût budgétaire, lorsqu'un tel ciblage est possible.

1.2. Une diversité d'interventions possibles

Un certain contrôle des prix de l'énergie au moment des crises peut constituer une bonne politique de gestion de l'inflation. Mais il existe de nombreuses façons pour la puissance publique de mettre en place une telle intervention. Une question reste donc à examiner : celle de la bonne façon d'agir sur ces prix, et du rôle possible de l'UE.

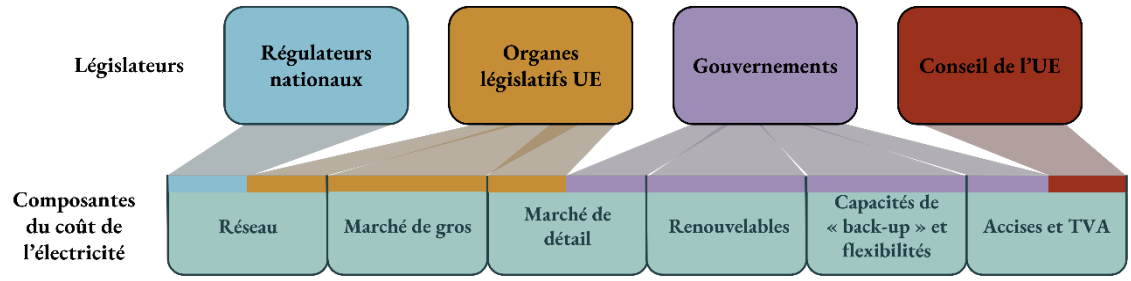
Les prix de l'énergie sont composés d'une multitude de briques, sur lesquels la puissance publique peut intervenir plus ou moins facilement. Dans le cas de l'électricité, la construction du prix fait intervenir le marché de gros, sur lequel des volumes d'énergie sont échangés entre producteurs et fournisseurs, et le marché de détail, sur lequel des fournisseurs vendent l'électricité à des particuliers. Le législateur, national et européen, joue en rôle dans la fixation des règles de fonctionnement des marchés, et dans l'imposition de taxes et tarifs. Il s'ensuit que chaque composante du prix dépend de réglementations et législations distinctes. Plus précisément (voir Figure 2), le tarif d'utilisation du réseau est fixé par le régulateur de l'énergie, et collecté par le gestionnaire de réseau. Le prix de gros, lui, dépend des coûts de fonctionnement des producteurs et des règles de fonctionnement des marchés de gros, fixées par la législation européenne. À ce prix de gros s'ajoutent les marges commerciales facturées par les fournisseurs d'électricité sur le marché de détail, dont le fonctionnement est encadré par les règles européennes tout en laissant une marge de manœuvre aux États. Enfin, le prix final inclut également un certain nombre de taxes, qui dépendent essentiellement des choix fiscaux des gouvernements, même si les directives européennes imposent des taux minimaux.

---

[35] Ibid.

[36] Fabra et al., *Unpacking the Distributional Implications of the Energy Crisis : Lessons from the Iberian Electricity Market*, 2025

Figure 2 – Composantes du coût de l'électricité et gouvernance associée



Source : Bruegel, 2025. Traduction en français par les auteurs

Comme l'illustre cet exemple, « intervenir sur les prix » peut avoir différentes significations, qui engagent des choix distributifs différents.

- Une intervention sur les marchés de gros de l'énergie suppose de modifier le mécanisme de formation des prix en amont, par des subventions à certains producteurs ou des plafonnements sur les bourses d'échange. Par exemple, la péninsule ibérique a bénéficié en 2022 d'une autorisation de la Commission pour subventionner les centrales électriques à gaz afin de limiter le niveau de leurs enchères sur le marché de gros, un dispositif connu sous le nom de « mécanisme ibérique ». Ces baisses de prix sur le marché de gros doivent ensuite être répercutées sur le marché de détail par l'intermédiaire des fournisseurs.
- Une intervention sur les marchés de détail de l'énergie peut désigner une baisse de taxes sur l'énergie, comme les accises ou la TVA. En 2022-2023, c'est par une réduction de l'accise sur l'électricité que le gouvernement a mis en place le bouclier tarifaire : la réduction des factures a été permise par une baisse des recettes publiques. D'autres options incluent la réglementation directe des prix, qui fait peser le coût du « bouclier » sur le producteur.
- L'intervention sur les prix peut aussi prendre la forme de mesures plus indirectes dont l'objectif explicite est d'influencer les prix à la baisse. C'est le cas des achats groupés de combustibles fossiles par des groupes de pays (*buyers' club*) ou encore de réductions coordonnées de la demande.

Tableau 1 — Exemple d'intervention sur les prix

Marché de gros	Marché de détail	Interventions indirectes
Plafond du prix du gaz sur les bourses d'échanges européennes (Mécanisme de correction de marché) Plafonnement subventionné du prix du gaz pour la production électrique (mécanisme ibérique)	Baisses uniformes de taxes sur les énergies (bouclier tarifaire français) Mise en place de tarifs réglementés « à deux étages », avec un volume subventionné et le reste laissé au prix de marché (*gas price brake* allemand)	Achats groupés de gaz sur les marchés internationaux (*AggregateEU*) Réductions coordonnées de la demande décidées au niveau européen

Puisque le contrôle des prix sur les marchés de détails est principalement à la main des États membres (cf. Chapitre 3), avancer vers davantage de solidarité européenne sur les prix nécessite d'abord d'explorer deux voies : celle d'une intervention commune sur les marchés de gros, ou celle d'interventions indirectes, comme les achats groupés de combustibles.

1.3. Les limites techniques de l'intervention sur les marchés de gros

Les années récentes ont été marquées par des appels à aller au-delà des mesures nationales, vers une « solidarité sur les prix »[37], entendue dans le sens d'une intervention sur les marchés de gros permettant de modifier le mode de fixation des prix. La crise de 2021-2023 a vu la concrétisation de telles interventions, impliquant les institutions européennes. Dans le secteur de l'électricité, l'Espagne et le Portugal ont ainsi bénéficié d'une exception accordée par la Commission européenne, les autorisant à subventionner les centrales électriques à gaz pour faire baisser les prix sur le marché de gros. Certains pays, dont la France, ont poussé pour que ce type d'interventions, en l'occurrence le « mécanisme ibérique », soit étendu à l'ensemble de l'UE[38]. En février 2023, les États membres se sont accordés sur un mécanisme de correction du marché (MCM) qui prévoyait un plafonnement du prix sur les principales bourses d'échange de gaz sous certaines conditions, finalement jamais réunies.

Pour autant, des interventions plus ambitieuses sur les marchés de gros au moment des crises ne sont pas nécessairement la voie à suivre pour davantage de solidarité européenne en la

[37] Euractiv, *Les dirigeants de l'UE favorables au plafonnement « dynamique » du prix du gaz et aux règles de solidarité par défaut*, 2022

[38] La Tribune, *Pourquoi l'extension du modèle ibérique à l'Europe permettrait de faire baisser les prix de l'électricité*, 2022

matière, en tout cas dans le cadre du fonctionnement actuel des marchés de l'énergie. C'est particulièrement vrai pour les mesures qui s'appliquent aux marchés de combustibles fossiles, exposées à des risques importants de contournement. Dans la mesure où une grande partie des transactions gazières ne transite pas par la bourse (visée par le MCM), mais est réalisée par des accords bilatéraux, la mesure ne permet pas nécessairement de contrôler l'ensemble des transactions ni d'empêcher les opérateurs de se reporter vers d'autres canaux de négociation. Dans le même temps, les revendeurs qui ne contournent pas le mécanisme et doivent offrir un prix plafonné risquent de ne pas pouvoir s'approvisionner à un prix suffisamment bas sur le marché, et sont donc susceptibles de renoncer à la transaction[39].

Par ailleurs, qu'il s'agisse du marché du gaz ou de celui de l'électricité, l'impact des mesures visant les prix de gros dépend fortement des structures tarifaires, et serait fortement inégal entre consommateur et entre États membres. En Espagne, le mécanisme ibérique s'est traduit immédiatement par des prix réduits pour les consommateurs, car la plupart des offres sont indexées sur le prix de gros. Ce n'est pas le cas en France, où les offres indexées sur les tarifs réglementés de vente, mis à jour seulement tous les six mois par la Commission de Régulation de l'Énergie, sont les plus fréquentes : un changement sur le marché de gros ne se traduirait qu'avec retard sur les factures.

Les interventions sur le marché de gros peuvent en revanche présenter l'avantage de faire peser une partie du coût de la crise sur le secteur de l'énergie, plutôt qu'uniquement sur l'État. Nous explorons d'autres moyens d'atteindre cet objectif dans le Chapitre 4.

2. Le potentiel des achats groupés d'énergie

2.1. Promesses et limites d'*AggregateEU*

Il existe un autre levier d'intervention sur les prix, plus indirect, dans lequel l'UE a un rôle à jouer : la coordination de la demande. Cette dernière peut notamment prendre la forme d'achats groupés et de constitution de stocks tampons (*buffer stocks*) communs. Plutôt que de laisser les États membres se concurrencer pour les mêmes volumes, les États membres peuvent agréger leurs demandes afin de peser sur le prix d'acquisition : c'est la logique du *buyers' club*, défendue notamment par l'économiste Isabella Weber[40].

Le secteur du gaz naturel est un domaine privilégié pour la solidarité européenne au moment des crises de l'énergie : dès 2017, l'UE avait introduit une clause de solidarité obligatoire en cas de difficulté d'approvisionnement (cf. Chapitre 1). En 2022, les institutions européennes sont allées plus loin en approuvant le principe d'achats groupés de gaz. Cette décision a conduit à la création, en avril 2023, de la plateforme *AggregateEU*, une plateforme visant à agréger la demande des entreprises européennes et à la faire correspondre aux offres des fournisseurs internationaux (hors Russie).

L'argument économique qui sous-tendait la création de cette plateforme d'achats conjoints était celui du monopsone : grâce

[39] Fulwood, *The Consequences of Capping the TTF Price*, Oxford Energy Comment, 2022

[40] Weber I. et Semieniuk, *An Oil Buyers' Club for the NIEO*, Progressive International, 2026

à son pouvoir de marché, un acheteur unique (ou un groupe d'acheteurs agissant de façon coordonnée) peut obtenir un prix inférieur à celui de l'équilibre de concurrence parfaite, dans lequel une multitude de consommateurs sont en compétition. Dans le modèle théorique, le monopsone entraîne une perte d'efficience économique et une rente pour l'acheteur. La réalité des marchés internationaux de l'énergie est plus complexe : les combustibles fossiles, tout comme les matériaux critiques fondamentaux pour la transition écologique se caractérisent par une offre très concentrée les vendeurs exercent donc, eux aussi, un pouvoir de marché[41]. Dans une situation où acheteurs et vendeurs exercent tous deux un pouvoir de marché, l'analyse économique devient plus complexe ; le résultat final dépend fortement de la négociation, c'est-à-dire du rapport de force entre acteurs de marché.

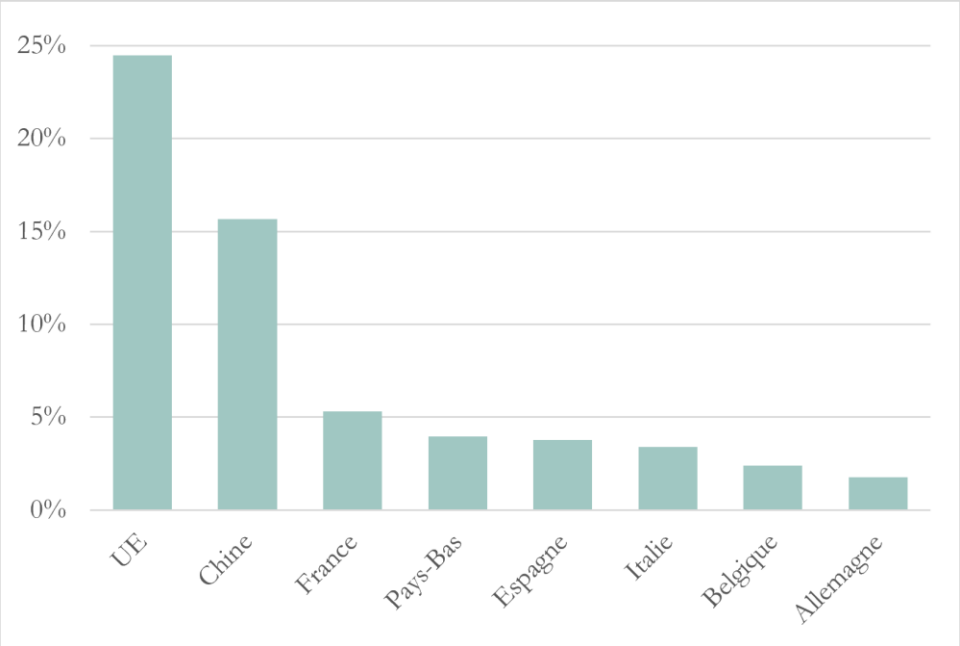
Ces considérations justifient la position initiale des institutions européennes : les achats groupés ne conduisent pas forcément à de l'inefficience, voire à des ruptures d'approvisionnement, mais peuvent au contraire contribuer à rapprocher les prix de marché des coûts de production, en limitant le phénomène de « *sellers' inflation* ». Bien que l'UE soit en concurrence pour le gaz avec des acteurs internationaux, elle disposerait d'un plus grand pouvoir de marché si elle parvenait à grouper sa demande. D'autres gains potentiels incluent des coûts de transaction moindres, ainsi que des économies d'échelle. Évidemment, plus les participants aux achats groupés sont nombreux, plus grande sera leur possibilité d'obtenir des conditions d'approvisionnement plus favorables.

L'argument du monopsone suppose un volume suffisamment important pour peser sur le marché mondial de gaz : dans le cas des pays européens, il ne tient qu'à l'échelle supranationale. Aujourd'hui, l'Union européenne représente près de 25 % des importations mondiales de gaz naturel liquéfié (GNL), un total élevé qui la place nettement au-dessus du premier importateur mondial, la Chine. À l'inverse, pris isolément, les États membres pèsent moins de 5 % de la demande globale. Dans le secteur du pétrole, l'UE et le Royaume-Uni pèsent environ 23 % des importations mondiales de brut[42].

[41] Csercsik et al., *A model-based analysis of the AggregateEU mechanism: Implications of overbidding and non-commitment*, 2026 ; Krajnik et al., *Demand Aggregation and Joint Purchasing of Natural Gas in the European Union: Analysis of the AggregateEU Mechanism*, 2024

[42] Weber et Semieniuk, *The World Needs an Oil Buyers' Club*, Social Europe, 2026

Figure 3 – Poids dans les importations mondiales de gaz naturel liquéfié en volume, 2025



Source : GIIGNL, Annual Report 2026

Ces volumes sont importants, mais difficiles à agréger en pratique. Contrairement à ce que certaines tournures de phrases (employées par la Commission elle-même) pourraient suggérer, les dispositifs comme *AggregateEU* ne permettent pas de mettre en commun, sur la base d'un accord politique, la demande de gaz des vingt-sept États membres. Et ce, pour la bonne raison que ce ne sont pas les États qui achètent le gaz sur le marché, mais des entreprises, pour l'essentiel privées, établies sur leur territoire. *AggregateEU* était une plateforme de mise en relation, pas un véritable acheteur collectif. Pour ne pas rompre avec le principe de libre concurrence, la participation à cette plateforme se devait, de plus, d'être purement volontaire. Bien que les États membres étaient tenus à ce qu'un volume minimal transite par la plateforme, la participation à *AggregateEU* restait purement volontaire[43]. Les entreprises européennes étaient, en pratique, libre de contracter via d'autres canaux, sans compter que de nombreux acteurs étaient déjà engagés dans des contrats d'approvisionnement à long terme, ce qui réduisait de fait l'attrait de la plateforme commune.

Ces contraintes expliquent en partie les performances très mitigées d'*AggregateEU*: malgré les annonces enthousiastes de la Commission européenne, le Financial Times rapporte que seule une petite fraction de la demande de gaz (2 %) aurait été couverte via la plateforme[44]. Dans son rapport de juin 2024, la Cour des

[43] Ainsi le règlement (UE) 2022/2576 du Conseil du 19 décembre 2022 impose que la demande déposée sur la plateforme représente au moins 15 % de leur objectif de remplissage des stocks stratégiques. Il précise cependant : *« [l]es entreprises de gaz naturel et les entreprises consommant du gaz participant à l'agrégation de la demande en vertu d'une obligation contraignante peuvent décider de ne pas acheter le gaz après la procédure d'agrégation »*.

[44] Financial Times, *EU joint gas-buying effort fails to ignite market*, 2024

Comptes européenne exprime des doutes sur le dispositif, estimant qu'en raison d'une mise en place tardive, il représentait une faible valeur ajoutée par rapport aux dispositifs d'agrégations via des acteurs privés déjà existants[45].

La Cour pointe enfin le manque de transparence de la Commission sur l'expérience *AggregateEU*. En l'absence de données, il est difficile de juger de l'efficacité réelle du dispositif, et d'aller au-delà des déclarations enthousiastes de la Commission, qui parle d'« excellents résultats » pour la coordination de la demande et d'un « intérêt fort de la part des acteurs » du marché[46], sans mentionner l'effet sur les prix.

2.2. Perspectives pour la coordination de la demande de combustibles fossiles

Le dispositif *AggregateEU* semble avoir eu une portée essentiellement symbolique : il s'agissait de mettre en scène la solidarité européenne à peu de frais, malgré la faible portée de l'outil déployé. Ces faiblesses et ce manque de transparence interrogent, alors que la Commission a étendu par la suite cette logique aux secteurs stratégiques de l'hydrogène et des matières premières critiques, *AggregateEU* étant refondu dans un nouvel ensemble d'outils d'achats groupés, l'*EU Energy and Raw Materials Platform*. Par ailleurs, l'extension des achats groupés de gaz est une piste activement explorée par les institutions européennes face à la nouvelle crise énergétique survenue en 2026, où les prix élevés du gaz se conjuguent à des niveaux de remplissages des stocks historiquement bas[47].

Face aux crises fossiles, l'achat groupé est une perspective théoriquement prometteuse. Mais l'expérience *AggregateEU* illustre la difficulté à imposer un certain niveau de coordination des achats dans le cadre d'un marché concurrentiel. Réaliser le plein potentiel des achats groupés supposerait qu'un véritable acheteur unique européen, plutôt qu'une multitude d'acteurs privés, négocie avec les fournisseurs internationaux. Une telle perspective, proposée dès 2014 par Donald Tusk, Premier ministre polonais, a néanmoins peu de chance d'aboutir à court terme : elle supposerait de rompre avec des décennies de politiques européennes visant à libéraliser le marché de l'énergie.

Il existe cependant une cible naturelle pour progresser dans la voie d'une meilleure coordination de la demande européenne : le remplissage des stocks de combustibles fossiles. La constitution de « stocks tampons » (*buffer stocks*) fait partie des principales options explorées par les économistes favorables à une gouvernance plus attentive des prix[48]. L'idée est de lisser les chocs de prix en puisant dans les stocks pendant les périodes de prix élevés, et en rechargeant les stocks pendant les périodes de prix faibles. Dans le cas du gaz, des stocks importants existent pour faire face à la variation saisonnière de la demande. Durant les mois d'hiver, la demande est plus de deux fois plus forte qu'en été. Il fait donc sens de

[45] Cour des Comptes européenne, Rapport spécial 09/2024

[46] Site web de la Commission européenne, *AggregateEU*

[47] Politico, *EU looks to revive joint gas buying as energy fears mount*, 2026

[48] Weber et Schulken, *Towards a Post-neoliberal Stabilization Paradigm: Revisiting International Buffer Stocks in an Age of Overlapping Emergencies Based on the Case of Food*, PERI Working Paper, 2024

profiter des moments de demande faible pour acheter le gaz moins cher, et de le stocker pour l'utiliser en hiver, au moment où les prix sont élevés. Les stocks sont donc intégrés au fonctionnement normal du marché du gaz, et ils sont, le plus souvent, opérés par des entités privées. À leur pleine capacité de remplissage, ils représentent entre 20 % et 30 % de la demande annuelle de l'UE.

Ces réserves commerciales revêtent aussi une dimension stratégique, notamment en cas de tension sur l'approvisionnement. La façon dont le remplissage se déroule a également des conséquences sur les prix. Ainsi, en août 2022, une course au remplissage de gaz entre États membres avait contribué à un choc de prix historique. Des volumes importants étant demandés dans un laps de temps court, l'indice de prix TTF pour le gaz naturel[49] s'était établi à plus de 230 €/MWh en moyenne mensuelle (contre 45€/MWh au cours du mois d'août de l'année précédente).

Ces volumes significatifs de gaz présentent par ailleurs l'avantage d'être pilotés, au moins indirectement, par le législateur. Les États fixent, de longue date, des obligations de stockage aux fournisseurs pour assurer la sécurité de l'approvisionnement[50]. Ces mesures, hétérogènes, ont été rendues plus uniformes par la décision de juin 2022 par la Commission d'imposer aux États membres un taux de remplissage des stocks de 80 % au 1er novembre de chaque année[51] (obligation relevée à 90 % l'année suivante). Ce pilotage est indirect : depuis la libéralisation initiée dans les années 2000, les obligations de remplissage s'appliquent à une multitude d'acteurs privés, qui s'approvisionnent ou vendent sur le marché du gaz.

Ce sont les dysfonctionnements de ce marché qui rendent de telles réglementations nécessaires. Dans un marché idéal, tel qu'il est modélisé dans la théorie économique la plus simple, ces acteurs n'auraient pas besoin de voir leurs achats réglementés : l'écart de prix (ou *spread*) entre l'été et l'hiver les incitant naturellement à acheter au moment où l'offre est surabondante et à vendre au moment où le système gazier est sous tension. En pratique, des comportements de « passagers clandestins » ou des anticipations erronées conduisent à des taux de remplissage insuffisants. En 2022, alors que la sécurité d'approvisionnement pour l'hiver était fortement menacée, le *spread* est même devenu négatif : stocker du gaz pour le livrer en hiver aurait impliqué une perte économique. Les règles européennes de remplissage constituent un garde-fou contre de tels événements, mais il se révèle insuffisant : à l'automne 2026, le niveau des stocks était au plus bas depuis dix ans[52].

Il est donc nécessaire de renforcer les moyens d'action hors marché pour le remplissage des stocks de gaz, dans le cas où les États ne parviendraient pas à faire respecter ces objectifs. Lors de la course au remplissage des stocks de 2022, la banque publique KfW avait joué le rôle d'« acheteur de dernier recours » pour l'Allemagne, par une ligne de crédit de 15 milliards d'euros. De telles mesures, non coordonnées,

[49] L'indice TTF, pour *Title Transfer Facility*, correspond au prix du gaz sur la principale bourse d'échange européenne, située aux Pays-Bas. En raison de l'importance du marché néerlandais, il sert souvent d'approximation pour le prix de gros du gaz naturel en Europe.

[50] Bruegel, *Rethinking the security of the European Union's gas supply*, 2016

[51] Par le Règlement (UE) 2022/1032

[52] ENTSO-G, *Winter Supply Outlook 2026-2027*, octobre 2026

risqueraient d'alimenter la spéculation sur les marchés gaziers[53] et de pousser à la surenchère entre États membres lors des prochaines crises. **À l'inverse, la désignation d'un « acheteur de dernier recours » européen**, chargé d'acheter du gaz sur le marché dans le cas où les acteurs privés s'avèrent incapables d'atteindre un niveau de remplissage des stocks suffisant, **constituerait une étape importante dans la solidarité énergétique européenne.** Au plus fort de la crise, un tel acteur permettrait à la fois une action coordonnée sur les marchés, et une gestion plus solidaire des stocks, dont les capacités sont inégalement réparties selon les pays. Le financement d'une telle opération pourrait s'appuyer sur le Fonds européen de résilience décrit au Chapitre 4. La répartition des risques entre pays, point de blocage potentiel, devra faire l'objet d'une attention particulière. De ce point de vue, il existe cependant une marge d'amélioration par rapport aux règles actuelles : les Pays-Bas se sont ainsi récemment prononcés contre les règles de remplissage, exprimées en pourcentage de la capacité de stockage, au motif que leurs installations étaient surdimensionnées par rapport à leurs besoins[54].

Recommandation n°1

Désigner un « acheteur de dernier recours » européen pour le remplissage des stocks stratégiques de gaz au moment des crises.

Une deuxième piste consisterait à augmenter le volume de stockage dédié à de véritables « réserves stratégiques » de gaz, par opposition aux réserves commerciales évoquées ci-dessus. La constitution ou l'accroissement de telles réserves, opérées directement par les États, est déjà à l'étude, notamment en Allemagne. L'UE doit encadrer ces évolutions en précisant les conditions d'utilisation des stocks de gaz en cas d'urgence et les règles de solidarité associées. Des précisions seraient utiles, notamment sur la possibilité d'utiliser les réserves stratégiques non pas uniquement pour pallier une pénurie physique, mais aussi pour faire baisser les prix.

Recommandation n°2

Accompagner la constitution de « réserves stratégiques » de gaz opérées par les États membres, en y associant des règles d'utilisation claires et des clauses de solidarité.

Ce dispositif se limite au gaz, qui n'est pas la seule énergie pour laquelle la dépendance de l'UE aux marchés internationaux est importante. Les États membres disposent également de réserves stratégiques de produits pétroliers, et sont tenus à ce que ces dernières représentent au moins 90 jours d'importations nettes[55], ce qui plus de 20 % de la consommation annuelle de l'UE. Ces stocks ont été, par exemple, mis à contribution en octobre 2026 par le gouvernement français, dans le but de faire baisser le prix du diesel à la pompe. Les opérateurs de stockage de produits pétroliers étant pour la plupart des entités publiques uniques dans chaque État, le remplissage de ces stocks est, là encore, une cible logique pour améliorer la coordination européenne.

[53] Clean Energy Wire, *German state "de facto speculator" on gas markets in efforts to fill storages*, 2022

[54] Montel News, *Netherlands urges EU to drop "disproportionate" gas storage goals*, 2026

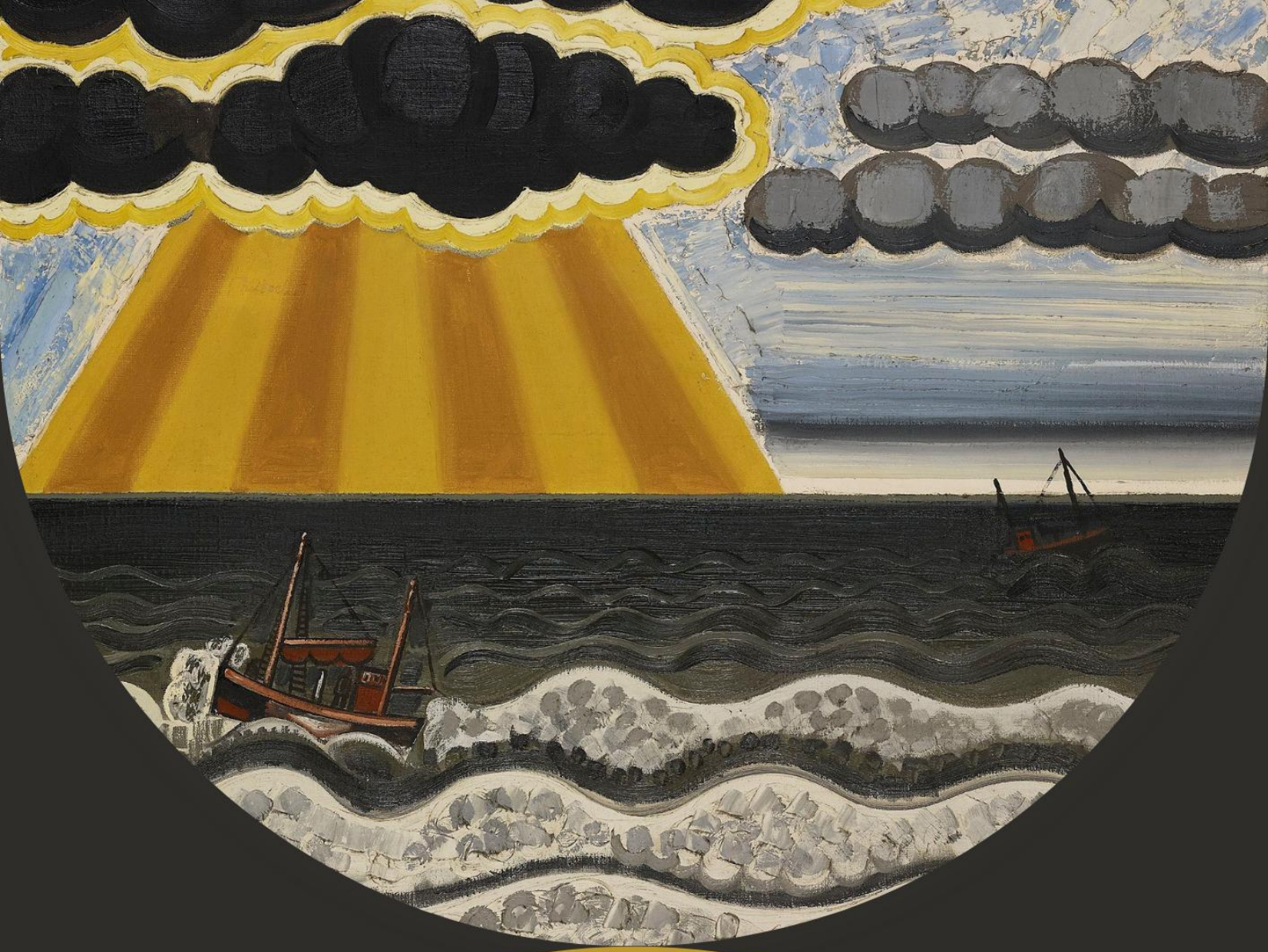
[55] Conformément à la Directive 2009/119/CE

Un calendrier de remplissage des stocks sur lequel s'accorderaient les États membres participerait à une moindre compétition pour les importations au sein de l'UE. Il pourrait s'agir d'un premier pas vers la proposition d'Isabella Weber d'étendre la logique au pétrole brut, via la constitution d'un *oil buyers' club* dont les frontières pourraient dépasser celles de l'UE[56].

Recommandation n°3

Améliorer la coordination du remplissage des stocks stratégiques de produits pétroliers.

[56] Weber et Semieniuk, *An Oil Buyers' Club for the NIEO*, Progressive International, 2026



CHAPITRE 3

Coordonner les mesures d'urgence nationales

Coordonner les mesures d'urgence nationales

La coordination des achats entre pays européens en amont peut participer à la maîtrise des prix dans une certaine mesure. Cependant, **des interventions à la maille nationale restent indispensables, notamment pour atténuer les effets de l'inflation sur les ménages, en particulier les plus vulnérables, et sur les entreprises les plus exposées, dans une perspective de contrôle des prix « stratégique ».**

1. Comment articuler l'échelle nationale et européenne ?

1.1. Des réponses diverses pour des contextes nationaux divers

En l'absence de mécanisme coordonné, c'est essentiellement via des interventions sur le marché de détail que les États sont intervenus sur les prix lors de la crise de 2021-2023[57]. En France, le bouclier tarifaire a été mis en œuvre par une réduction des taxes sur l'énergie (TICFE et TCCFE) combinée à des subventions versées aux fournisseurs et distributeurs, en échange d'une moindre répercussion des hausses de prix de gros sur les prix payés par les consommateurs. Les interventions peuvent être de diverses natures : boucliers tarifaires sur les prix, versements forfaitaires aux ménages, aide à l'investissement dans des technologies moins consommatrices d'électricité…

Il est difficilement envisageable pour les institutions de l'UE de prescrire une unique réponse, tant l'impact de la crise est hétérogène selon les pays. La réponse adéquate dépendra des choix énergétiques passés, mais aussi des philosophies politiques propres à chaque pays, comme le souligne l'économiste Patrice Geoffron dans une note pour l'Institut Avant-garde[58].

Les pays nordiques, par exemple, sont les tenants d'un « modèle marginaliste », où les signaux de marché guident les investissements ; ils privilégient un interventionnisme minimal au moment des crises, et comptent sur la « culture de marché » des consommateurs pour ajuster leurs consommations. À l'inverse, en France, la notion de « service public de l'énergie » est solidement ancrée dans l'opinion publique et dans les institutions : la libéralisation des marchés de l'électricité s'est faite tardivement, EDF conservant sa position dominante[59]. La centralité des tarifs réglementés de vente est adaptée à une politique de « bouclier tarifaire » au moment des crises.

Enfin, si la compétence de l'UE en matière d'énergie est de moins en moins contestée, une crise des prix de l'énergie revêt aussi une forte dimension sociale ; il s'agit de préserver les ménages face à une inflation énergétique particulièrement inégalitaire. Or, les politiques sociales sont, à de rares exceptions près, des prérogatives purement nationales. Malgré l'adoption d'un « socle européen des

[57] Bruegel, *National energy policy responses to the energy crisis*, 2022

[58] Institut Avant-garde, *Marché ou socialisation : quel avenir pour l'électricité*, 2026

[59] Ibid.

droits sociaux » en 2017, l'Europe sociale est essentiellement restée un vœu pieux[60].

Pour ces raisons, il est pratiquement impossible d'envisager de répondre à une crise énergétique uniquement par des politiques publiques à l'échelle de l'UE. La bonne réponse dans un pays n'est pas forcément la bonne pour un autre ; les mesures mises en place doivent être différenciées selon les États membres, tout en étant davantage coordonnées.

1.2. Une meilleure coordination européenne des mesures est nécessaire

La crise énergétique de 2022 a en effet mis en évidence les risques associés à des mesures non coordonnées, comme nous le détaillions dans une récente note[61]. Tout d'abord, la protection des ménages et des entreprises pèse sur les budgets publics. Sans coordination européenne, seuls les pays ayant suffisamment de marge de manœuvre budgétaire sont en mesure de mettre en place des mesures de protection. D'autres pays n'y ont pas accès, ce qui les fragilise économiquement et retarde leur transition, impactant négativement l'UE dans son ensemble.

Les aides accordées aux entreprises intensives en énergie posent ensuite la question de la concurrence au sein du marché unique. Le risque est qu'une « course aux aides » se mette en place, les pays dépensant toujours plus pour améliorer la position des entreprises établies sur son territoire par rapport aux concurrentes européennes.

Par ailleurs, des mesures nationales insuffisantes en matière de réduction de la consommation de combustibles fossiles contribuent à maintenir à un niveau élevé les volumes importés par l'UE, ce qui accroît la concurrence entre États membres et pousse les prix à la hausse. Il est important que les pays les plus riches fassent preuve d'exemplarité dans ce domaine.

1.3. Quelques grands principes doivent guider l'intervention

En plus d'une meilleure coordination, quelques grands principes qui doivent guider les interventions nationales en période de crise peuvent être identifiés.

Premièrement, les ménages les plus vulnérables doivent faire l'objet de mesures spécifiques. Lorsqu'elle concerne les consommations énergétiques, l'inflation est en effet fortement inégalitaire. Les inégalités existent selon le revenu, les ménages les plus pauvres consacrant une part plus importante de leur budget à l'énergie. Mais l'exposition au choc énergétique dépend aussi de la qualité de l'isolation du logement ou du niveau d'efficacité énergétique des équipements. Identifier les ménages concernés par la « précarité énergétique » et les prendre en compte au moment de la conception des mesures de soutien est donc indispensable. En corollaire de ce premier point, un meilleur ciblage des mesures peut permettre une réponse qui combine justice sociale et soutenabilité budgétaire. Du côté des entreprises, certaines firmes parmi les plus intensives en énergie et exposées à la concurrence peuvent être priorisées.

Deuxièmement, la réponse doit être différenciée en fonction des vecteurs énergétiques. L'électricité, en particulier,

[60] Toute l'Europe, *Qu'est-ce que le socle européen des droits sociaux ?*, 2025

[61] Institut Avant-garde, *L'Union de l'Énergie face aux inégalités : la vraie leçon de la crise*, 2026

doit bénéficier d'une attention prioritaire de la part des politiques publiques. En effet, la transition énergétique de l'UE repose sur l'électrification, ce qui justifie de prêter une attention particulière à la maîtrise du prix de l'électricité par rapport à celui des alternatives fossiles, variable centrale pour orienter les choix des ménages et des entreprises en matière d'équipement. Bien qu'à long terme, la montée en puissance des énergies bas-carbone, et en particulier renouvelables, et le réalignement de la fiscalité de l'électricité sur celle du gaz sont les chantiers prioritaires, ces considérations justifient des mesures comme le bouclier tarifaire pour éviter une volatilité trop grande des tarifs de l'électricité.

Troisièmement, les mesures doivent s'accompagner de stratégies de sobriété d'urgence, pour réduire la consommation d'énergie. Miser uniquement sur l'augmentation des prix pour aboutir à ce résultat aboutirait à une situation problématique sur le plan social : les ménages aisés ont la marge de manœuvre nécessaire, notamment grâce à leur épargne, pour absorber la hausse de prix tout en maintenant un mode de vie nettement plus carboné que la moyenne ; à l'inverse, les réductions de consommation auxquels les ménages modestes sont contraints se font souvent au détriment de leur santé (par exemple, par un renoncement à se chauffer suffisamment en hiver). La sobriété peut passer par des campagnes de communications, mais des mesures plus structurelles doivent être envisagées pour fournir des alternatives, comme des transports en commun déployés rapidement pour éviter certains trajets en voiture.

Quatrièmement, un équilibre doit être trouvé entre l'aide au paiement des factures, qui répond à l'urgence de la crise, et l'investissement dans la résilience future. Il ne s'agit pas uniquement de diminuer l'intensité du choc, mais aussi de permettre l'investissement en faveur de l'efficacité énergétique, qui réduit le besoin en énergie, et de l'électrification (cette dernière contribuant à la résilience face aux chocs fossiles à condition que des mesures soient prises pour éviter la transmission de ces chocs aux prix de l'électricité). L'aide à l'investissement doit elle aussi prendre en compte la dimension de justice sociale.

2. L'UE en chef d'orchestre

2.1. Moyens d'action pour les politiques publiques européennes

L'UE ne peut pas se substituer aux États, mais elle peut intervenir pour éviter une trop grande désorganisation et inciter à des réponses respectant les grands principes listés dans l'Encadré n°3. Il s'agit pour les institutions européennes de laisser une marge de manœuvre importante aux États, mais de s'impliquer à la hauteur des attentes : selon l'Eurobaromètre le plus récent[62], 68 % des Européens considèrent que le rôle de l'UE dans la protection des citoyens contre les crises mondiales et les risques liés à la sécurité devrait être renforcé à l'avenir. L'intervention doit donc prendre en compte un équilibre subtil entre solidarité européenne et souveraineté des États membres.

L'UE dispose d'une palette d'outils qui lui permettent d'orienter l'action des

[62] Enquête du Parlement européen du printemps 2026

États, de manière plus ou moins contraignante. Cette diversité se reflète dans les actes de l'Union. Ainsi, **les règlements** se caractérisent par leur caractère obligatoire et leur applicabilité directe : ils n'ont pas besoin d'être transposés dans une loi nationale pour s'appliquer. **Les directives** fixent des objectifs à atteindre, mais laissent aux États membres le soin de les transposer dans leur droit national, avec une marge de manœuvre plus ou moins grande selon le niveau de détail des obligations contenues dans le texte. **Les recommandations et avis**, eux, ne sont pas juridiquement contraignants.

La lutte contre la précarité énergétique à l'échelle de l'UE donne un aperçu de la diversité d'outils à la disposition de l'UE pour influer sur l'action des États membres (voir Encadré n°3). Cette étude de cas est d'autant plus pertinente pour penser la gestion des crises de l'énergie que la lutte contre la précarité énergétique, est, elle aussi, un objectif public qui combine considérations sociales et environnementales.

Tout d'abord, l'UE peut agir par des mesures normatives ou d'assistance technique : guides de bonnes pratiques ou partage de données à l'échelle de l'Union. Ensuite, en s'appuyant sur ces moyens techniques, **des décisions imposant aux États membres de se donner les moyens de légiférer sur le sujet peuvent être prises** : définition en droit, identification de certaines catégories de la population. Les institutions européennes peuvent s'assurer de la cohérence des politiques publiques nationales avec d'autres objectifs européens **en imposant la rédaction de plans soumis à la Commission.** Enfin, la dimension financière peut jouer un rôle déterminant : **en déterminant les conditions dans lesquelles certains fonds européens sont versés, l'UE dispose de moyens pour orienter l'action nationale.**

Encadré n°3 : La lutte contre la précarité énergétique dans l'Union européenne

Dès 2009, deux directives relatives aux marchés de l'électricité et du gaz imposent aux États membres de définir le concept de « consommateurs vulnérables » dans le droit national, « en faisant éventuellement référence à la pauvreté énergétique », puis de prendre des mesures en faveur des « consommateurs vulnérables », y compris « afin de lutter contre la pauvreté énergétique là où elle se présente ».

En 2016, l'Observatoire européen de la précarité énergétique est créé. Partant du principe que la précarité énergétique est multidimensionnelle, il rassemble diverses sources de données et combine 28 indicateurs pour évaluer le nombre d'Européens en situation de précarité énergétique. Il s'agit de mieux mesurer le problème, et d'œuvrer au partage de connaissances entre États membres.

En 2018-2019, avec le paquet « *Clean Energy for All Europeans* », la précarité énergétique devient un enjeu important de politique publique européenne. Plusieurs directives imposent la prise en compte de cette dimension par les États membres dans la conception de leurs politiques, par exemple en matière d'efficacité énergétique.

Après la crise énergétique de 2021-2023, d'autres actions sont prises pour une lutte plus intégrée contre la précarité énergétique, notamment une définition à l'échelle de l'UE de la notion, dans la version révisée de la Directive sur l'Efficacité énergétique. Cette définition s'impose dans les Plans nationaux Énergie Climat, qui doivent comporter une stratégie de lutte contre la précarité énergétique.

En octobre 2023, la Commission publie, sous la forme d'une recommandation (non juridiquement contraignante), un guide de bonnes pratiques pour que les États membres s'attaquent aux causes structurelles de la précarité énergétique (rénovation des logements inefficaces, accès aux énergies renouvelables, modernisation des appareils), et indique comment mobiliser les fonds européens.

Le Fonds social pour le climat, mis en place en mai 2023, constitue un levier financier en soutien à la lutte contre la précarité énergétique. L'utilisation des fonds est adossée à des conditions, notamment la publication d'un Plan social pour le climat qui doit identifier les ménages vulnérables, y compris en situation de précarité énergétique, et décrire les mesures structurelles et de soutien au revenu pour les aider. Ce mécanisme incite fortement les États à intégrer une approche structurée de la précarité énergétique dans leurs politiques sociales et énergétiques.

2.2. Le cas particulier de la conditionnalité des fonds européens

Les objectifs que fixe l'UE à ses États membres sont associés à des solutions de financement. **La façon dont ces financements sont accordés représente un levier d'action important pour orienter les mesures nationales.** En effet, le pouvoir de délivrer les fonds s'accompagne d'un pouvoir de définition de leur utilisation, au moyen de conditionnalités.

Les financements européens sont répartis entre ceux issus du budget pluriannuel (Cadre Financier Pluriannuel, ou CFP) et ceux, exceptionnels, issus de *NextGenerationEU*[63]. Les fonds du CFP couvrent notamment les programmes liés à la politique de cohésion[64], et à la politique agricole[65]. À ces programmes, en gestion partagée entre l'UE et les États membres, s'ajoutent d'autres programmes en gestion directe par la Commission, comme Horizon Europe pour la recherche scientifique. Les fonds de *NextGenerationEU* sont principalement fléchés vers la Facilité pour la reprise et la résilience (FRR).

Les financements européens prennent diverses formes, qui coexistent parfois au sein du même fonds : aides, subventions, prêts… Les modalités de versement des fonds sont, elles aussi, diverses, et assorties de conditionnalités. Depuis décembre 2020, le respect de l'État de droit est, par exemple, une condition surplombante pour bénéficier des aides européennes[66] : en cas de non-respect, le versement des fonds peut être suspendu, comme ce fut le cas pour la Hongrie en 2022.

Par ailleurs, **il existe de nombreuses conditionnalités basées sur la performance.** Dans le cadre du précédent CFP (2014-2020), une réserve de performance était ainsi associée à certains fonds structurels et d'investissement : une partie de l'enveloppe était versée uniquement si certains objectifs, mesurés grâce à un « cadre de performance » fixé par la Commission, étaient atteints. Ce type de conditionnalités, dites « *ex ante* », demeurent dans la dernière version du CFP : les fonds structurels sont ainsi liés à un

[63] NextGenerationEU est le plan de relance adopté par l'UE en juillet 2020 pour faire face à la pandémie de Covid-19

[64] FEDER, FSE+, Fonds de cohésion, Fonds pour une transition juste

[65] FEAGA, FEADER

[66] Depuis le Règlement (UE, Euratom) 2020/2092

certain nombre de « conditions favorisantes », qui doivent être réunies avant le versement des fonds. Ces « conditions favorisantes » incluent la définition par l'État de plans d'action et de stratégies chiffrées, et leur respect doit être assuré par un suivi régulier. D'autres conditionnalités reposent sur des sanctions ex post, comme dans le cas des fonds versés aux agriculteurs dans le cadre de la Politique Agricole Commune. La Facilité pour la reprise et la résilience (FRR) représente un pas supplémentaire vers des conditionnalités plus strictes[67] : les paiements sont réalisés en plusieurs fois, et conditionnés à l'atteinte de certains « jalons » et « cibles » définis en amont.

Tableau 2 – Modes d'intervention de l'UE pour coordonner les mesures nationales

Type d'action UE	Objectif	Exemples
Collecte et partage de données	Mesurer l'ampleur d'un problème de politique publique, construire des mesures ciblées, évaluer l'efficacité des mesures prises	Définition en droit et identification des ménages en situation de précarité énergétique, Observatoire européen de la précarité énergétique
Recommandations et bonnes pratiques	Donner aux États membres les moyens de légiférer pour atteindre les objectifs fixés	Propositions d'indicateurs, suggestions pour l'articulation de différents objectifs de politiques publiques, mises en avant de certaines aides UE existantes
Évaluation de plans nationaux	S'assurer que les mesures prises sont cohérentes dans le temps et articulées avec d'autres objectifs européens	Plans nationaux énergie-climat, Plans sociaux pour le climat
Financement avec conditionnalité	Financer les mesures à la hauteur des ambitions, sous certaines conditions	Fonds de transition juste

[67] Institut Jacques Delors, *Passer des mots aux actes - Analyse des scenarios et des dynamiques politiques possibles lors du décaissement des fonds de la Facilité européenne pour la relance et la résilience*, 2022

2.3. Utiliser la palette dans toute son étendue

L'UE dispose donc déjà d'outils puissants pour guider les États membres vers des mesures appropriées. Atteindre une meilleure coordination ne nécessite pas un transfert massif du pouvoir vers les institutions européennes au moment des crises, mais une meilleure préparation en amont.

Sur le **plan des données**, le travail réalisé pour **l'identification de ménages vulnérables sur le plan énergétique** a déjà été lancé. Il pourrait être complété par des analyses économiques identifiant les entreprises les plus vulnérables à un choc énergétique, et donc à distinguer au sein des mesures d'urgence, ainsi que par une réflexion sur les *systemic prices*, ces prix susceptibles de provoquer une inflation généralisée, identifiés par Isabella Weber. Par ailleurs, il est nécessaire d'avoir un meilleur suivi au cours du temps des profits des entreprises, afin de rendre possible la définition de profits « excessifs » en période de crise, et d'être en mesure de les taxer (cf. Chapitre 4).

Recommandation n°4

Poursuivre le travail de collecte de données à l'échelle européenne, pour identifier avec davantage de précision les ménages vulnérables et les entreprises les plus exposées aux chocs énergétiques. Favoriser le partage de données et de « bonnes pratiques » entre États membres.

Pour ce qui est du **travail normatif** de l'UE, une première étape pourrait être **la définition de la notion de crise de l'énergie**, ouvrant la voie à des mesures calibrées pour ce genre de période. Une telle réflexion a été entamée dans le domaine de l'électricité : la réforme du marché de l'électricité de 2024 permet au Conseil de déclarer une « crise des prix de l'électricité ». Cette logique doit être étendue aux secteurs du pétrole et du gaz, et adossée à une étude approfondie des risques portant sur l'approvisionnement énergétique de l'UE. **Des scénarios permettant d'envisager les conséquences** de la matérialisation de ces risques, que l'on pourrait nommer *stress-tests* énergétiques en référence aux analyses des risques financiers, constitueraient un prolongement utile de cette définition[68]. Des structures existantes, comme les groupes de coordination pour le gaz et le pétrole[69], pourront être chargées de ces analyses. Une fois le risque correctement défini, les guides de bonnes pratiques, déjà massivement utilisés au moment des récentes crises énergétiques, pourront être diffusés ; ils gagneraient à intégrer davantage la question

[68] Là encore, le secteur de l'électricité montre la voie : la règlement 2019/941 impose la rédaction de plans nationaux de préparation aux risques, s'appuyant sur des scénarios élaborés par le Réseau européen des gestionnaires de réseaux de transport d'électricité (ENTSO-E).

[69] Le groupe de coordination pour le gaz est une instance consultative qui réalise des analyses sur la sécurité d'approvisionnement de l'UE, créée par la directive 2004/67/EC. Son équivalent pour le pétrole a été créé en 2009 par la directive 2009/119/CE.

des inégalités et de la sobriété, et à s'appuyer moins fortement sur la préservation du signal-prix.

Recommandation n°5

Élaborer des scénarios de crise énergétique, identifiant les principaux risques pesant sur l'approvisionnement énergétique de l'UE et les conséquences économiques d'une perturbation de cet approvisionnement.

La **définition de plans de réponse à une crise de l'énergie**, élaborés à l'échelle nationale, constituerait ensuite une avancée majeure. L'UE pourrait imposer aux États d'élaborer de tels plans, adossés à plusieurs scénarios, ou les intégrer à des plans existants, comme les Plans nationaux énergie-climat ou les Plans sociaux pour le climat, dont beaucoup n'ont pas encore été soumis. De tels plans permettraient de tirer avantage des progrès en matière de collecte de données et des expériences des crises précédentes pour aboutir à des réponses plus adéquates.

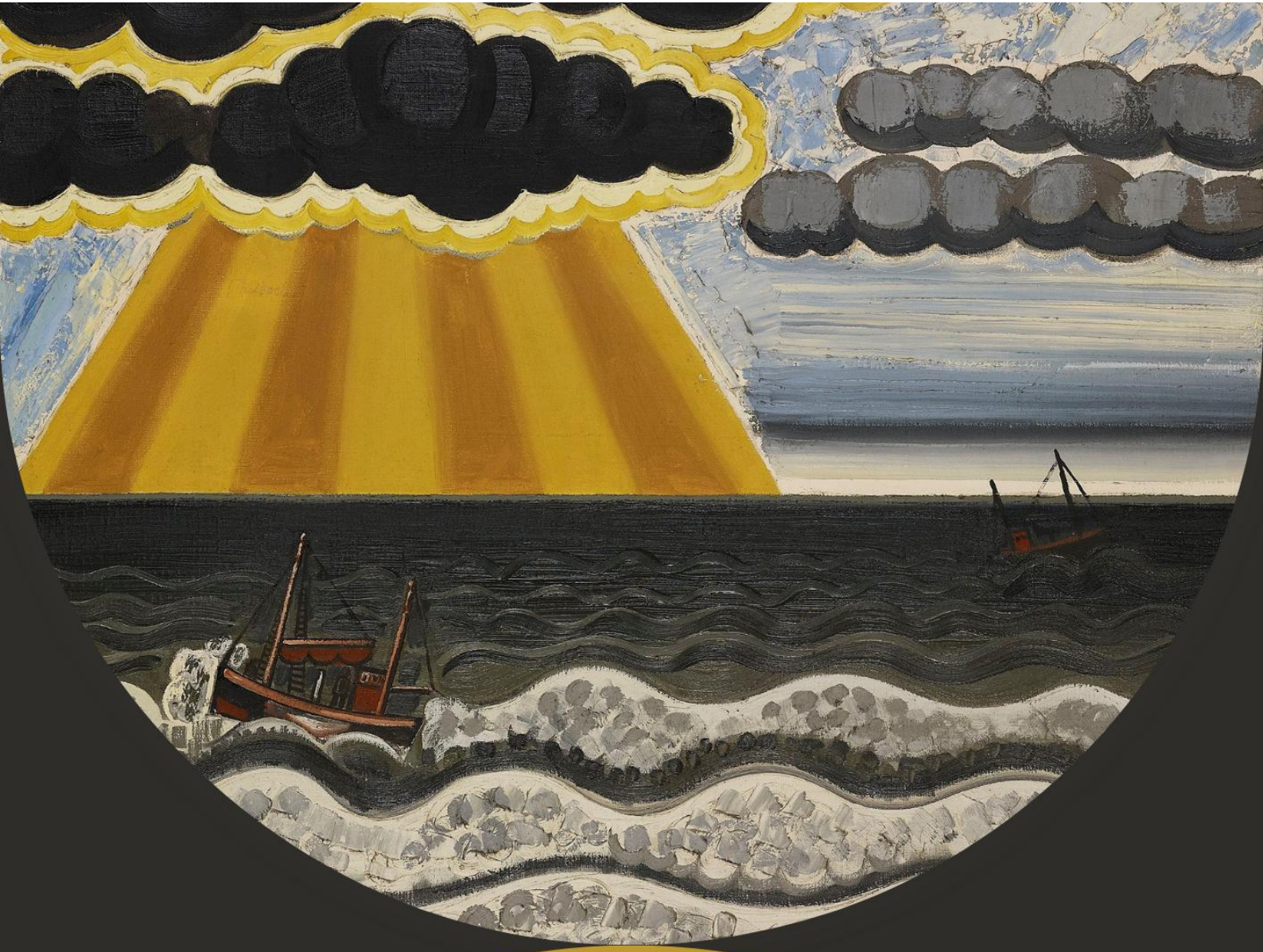
Recommandation n°6

Inclure dans l'élaboration des Plans nationaux énergie-climat (PNEC) des stratégies nationales de réponse à une crise de l'énergie, adossées aux différents scénarios de crise élaborée à l'échelle communautaire.

Enfin, **des ressources communes pourraient être employées pour financer une partie des réponses d'urgence**. Avec de telles ressources, l'UE pourrait manier les conditionnalités pour faire advenir des mesures adaptées. Vu l'urgence de répondre à la crise, le décaissement en plusieurs fois, adossé à des évaluations régulières, ne semble pas adapté, puisqu'il génèrerait de fortes incertitudes. Des fonctionnements innovants pourraient être envisagés : par exemple, les fonds pourraient être accordés sous la forme d'un prêt, dont le principal n'aurait à être remboursé que si l'utilisation des fonds a enfreint un certain nombre de critères définis à l'avance. Une telle solution combinerait une rapidité de déblocage des fonds avec de vraies exigences sur leur utilisation ; elle suppose cependant de disposer de fonds à allouer. Ce point est examiné dans le Chapitre 4.

Recommandation n°7

Utiliser toute la gamme des conditionnalités pour financer, avec des ressources communes, les mesures d'urgence nationales compatibles avec la transition écologique et la justice sociale.



CHAPITRE 4

Pour une solidarité fiscale et budgétaire

Pour une solidarité fiscale et budgétaire

—

Les mesures dites « sur les superprofits » offrent un levier de taxation coordonnée des gains nés des crises énergétiques. Dans une crise comme celle ouverte en 2026 par le blocage du détroit d'Ormuz, pour l'heure essentiellement pétrolière et gazière, les gains se concentrent sur un petit nombre d'acteurs. Les groupes intégrés de la chaîne pétrogazière (Shell, TotalEnergies, BP, Eni) ont vu leurs résultats du deuxième trimestre 2026 progresser fortement par rapport à 2025, jusqu'à plus que doubler pour certains, sous l'effet du raffinage et du négoce. Majoritairement redistribués aux actionnaires par dividendes et rachats d'actions, ces gains reviennent aux États de façon marginale, par la seule imposition des actionnaires résidents. Equinor fait figure d'exception : la Norvège y socialise très largement la rente, par un taux marginal d'imposition de 78 % sur le plateau continental, une participation publique de 67 % et le versement intégral des recettes pétrolières de l'État à son fonds souverain, soit précisément le type de dispositif qui manque à l'Union, où l'extraction reste résiduelle. Si une crise s'étend, comme en 2022, au marché de l'électricité, un second levier apparaît : celui de la taxation des rentes dites « infra-marginales ». Cette dimension n'est pas l'objet de ce chapitre, et sera davantage explorée dans de futures publications.

Les chocs énergétiques, comme celui d'Ormuz, sont associés à des conflits de répartition, dont nous avons décrit les mécanismes dans une note publiée en avril[70]**.** Les pertes pèsent pour l'essentiel sur les consommateurs nets et sur l'État, tandis que les gains profitent à des bénéficiaires concentrés et souvent internationalisés. Deux voies de règlement s'offrent alors, le laisser-faire, qui confie l'arbitrage au seul signal-prix, ou l'intervention d'une puissance publique stratège (l'Union et ses États membres) mobilisant l'impôt, les aides ciblées et les réformes structurelles au service de la transition bas-carbone. Cette seconde voie, aujourd'hui largement sous-investie, pourrait donner à l'Union les moyens de répondre aux crises énergétiques à venir. La séquence de 2026 révèle pourtant la persistance des blocages. Saisie par cinq États membres d'une demande d'instrument contributif européen, la Commission l'a écartée en avril et s'est bornée à rappeler la faculté des États de taxer les superprofits, là où elle avait activé en 2022 une base juridique d'urgence.

Deux chantiers en découlent. Le premier concerne **la captation des rentes**, en amont comme en aval de leur réalisation, et plus largement l'ensemble des ressources, fiscales au premier chef, mobilisables face à un choc énergétique importé. Le second porte sur **la création d'un fonds européen ambitieux** destiné à combler le déficit d'investissement climatique de l'Union, fonds dont les besoins excèdent largement les seules recettes fiscales propres. Les investissements climatiques européens stagnent en effet depuis 2023 et atteignaient 534 milliards d'euros en 2025, contre 878 milliards d'euros par an nécessaires pour tenir la cible 2030, soit un

[70] Institut Avant-garde, *Inflation et finances publiques : un conflit peut en cacher un autre*, avril 2026.

déficit annuel de 344 milliards d'euros inchangé depuis deux ans[71].

La solidarité énergétique appelle une solidarité fiscale et budgétaire qui demeure l'un des points faibles de l'Union. Ce chapitre s'attache donc à esquisser des réponses à quatre questions. Pourquoi l'Europe devrait-elle agir de manière coordonnée dans le domaine fiscal ? Que gagnerait-elle à une action commune plutôt qu'à la juxtaposition de mesures nationales ? Quelles ressources mobiliser, dès lors que la fiscalité seule restera insuffisante pour abonder durablement un instrument commun ? Et au service de quel objectif ?

1. La nécessité d'une réaction fiscale coordonnée aux chocs énergétiques

1.1. Dépasser les régimes d'exception

L'Union européenne a tendance à trouver de nouvelles ressources lorsqu'elle est confrontée à une crise. La pandémie de Covid-19 en a été l'exemple le plus flagrant de ces dernières années. En juillet 2020, après des mois de négociations, les États membres se sont accordés sur un instrument de relance d'une ampleur inédite (*NextGenerationEU*), adossé à un endettement commun de près de 750 milliards d'euros aux prix de 2018, une première pour l'Union à une telle échelle. Ce programme n'a pourtant pas survécu à la crise qui l'avait fait naître. Les négociations sur le prochain cadre financier pluriannuel restent pour le moment très en deçà des objectifs affichés, en particulier pour les investissements de transition. Alors, manque de ressources ou manque d'ambition ? Les deux.

Ce qui manque à l'Europe, c'est un cadre cohérent lui donnant les moyens de réagir rapidement aux hausses brutales de prix de l'énergie. C'est ce que pourrait représenter, comme première pierre, une taxe européenne sur les superprofits. Pourquoi une telle taxe est-elle aujourd'hui nécessaire ? Parce que le choc actuel n'est pas une anomalie, mais la première occurrence d'une série, et il justifie à ce titre un dispositif permanent plutôt qu'une réponse d'exception.

1.2. Une ébauche de cartographie des superprofits

Dans le cas de la crise ouverte en février 2026, huit grands groupes pétroliers et gaziers ont dégagé environ 7,5 milliards d'euros de superprofits attribuables à l'Union européenne sur le premier semestre 2026, selon l'ONG Transport & Environment (T&E)[72]. Ce montant se décompose en 1,6 milliard d'euros au premier trimestre et 5,9 milliards d'euros au deuxième. L'écart tient à ce que le premier trimestre ne comptait qu'un seul mois de conflit quand le deuxième a été le premier pleinement affecté, ce que confirme la structure trimestrielle de nos propres agrégats. Deux précisions méthodologiques s'imposent. D'une part, T&E ne retient pas le lieu de comptabilisation des bénéfices, mais alloue le résultat consolidé de chaque groupe à l'UE-27 au prorata des chiffres d'affaires déclarés dans les *reportings* pays par pays, et n'en conserve que la fraction excédant un niveau de référence. Cette méthode restreint l'analyse aux huit sociétés publiant un détail géographique suffisant

[71] I4CE, *État des lieux des investissements climats en Europe*, juin 2026.

[72] Transport & Environment, « *How much windfall profit have oil companies made in Europe?* », 17 août 2026.

(Shell, BP, TotalEnergies, Eni, Orlen, Repsol, OMV et Moeve), mais permet un ciblage beaucoup plus fin des superprofits réalisés en Europe. D'autre part, ce chiffre ne mesure pas la même grandeur que celle représentée en Figure 4, construite à partir de notre propre base de données. Cette dernière retrace l'évolution du résultat net comptable des principales majors actives en Europe entre le premier semestre 2025 et le premier semestre 2026, soit l'ampleur du choc de rentabilité au niveau mondial, toutes activités confondues. Les 7,5 milliards d'euros mesurent quant à eux les seuls superprofits rattachables à l'activité européenne, donc l'assiette effectivement saisissable par un dispositif de l'Union.

Si l'on regarde les profits réalisés au niveau mondial par les plus grandes majors pétrolières actives en Europe, leur résultat net cumulé passe de 23 milliards d'euros au premier semestre 2025 à 50,8 milliards d'euros au premier semestre 2026, soit un surcroît de près de 28 milliards d'euros, comme le souligne la Figure 4. Mais, nous l'avons évoqué, ces profits ne sont pas réalisés uniquement en Europe, et tous ne relèvent pas de la rente. T&E n'en rattache par exemple que 7,5 milliards d'euros à l'Union européenne. En retenant cette assiette, et en y appliquant le taux de 33 % (le taux plancher retenu par le règlement européen de 2022[73]), on obtiendrait des recettes potentielles de l'ordre de 2,5 milliards d'euros pour le seul premier semestre 2026, et de près de 5 milliards d'euros à un taux de 66 %. Aucune modulation supplémentaire par la part du chiffre d'affaires réalisé dans l'Union n'est à appliquer, cette allocation étant déjà opérée en amont par la méthode de T&E.

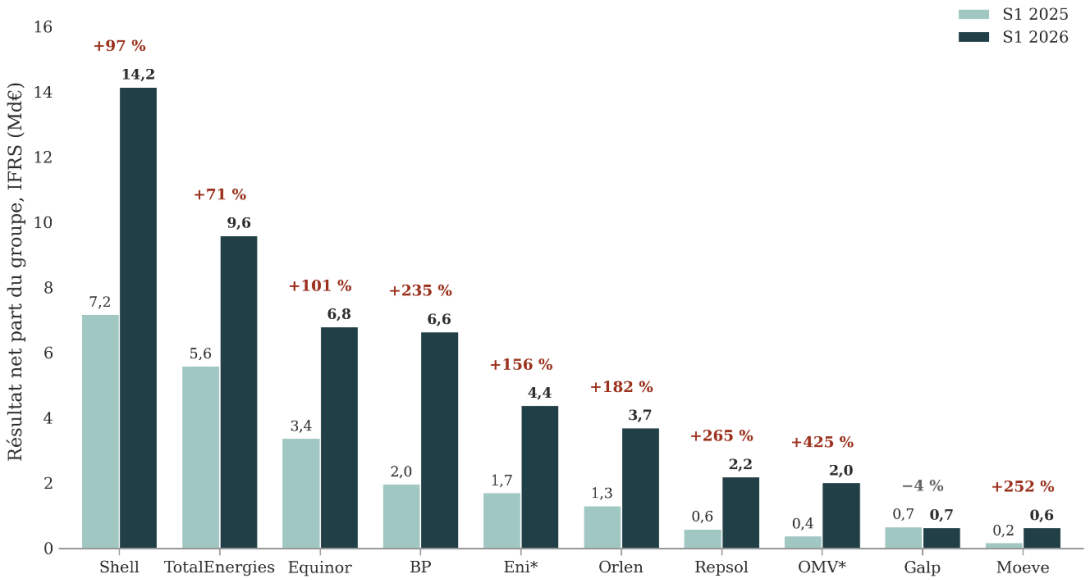
Ces montants sont bien évidemment indicatifs, et ce pour deux raisons : déjà, l'assiette retenue ici ne concerne qu'un nombre restreint d'entreprises, du secteur ici étudié, pour qui la répartition géographique des données comptables est disponible ; ensuite, les superprofits sont voués à s'intensifier dans les mois à venir en touchant davantage de secteurs. Une taxe sur les superprofits ambitieuse, s'appuyant sur des données fiscales de qualité, pourrait donc constituer, à terme, une manne budgétaire bien plus importante.

En ce sens, une étude récente publiée par l'International Tax Observatory et portant sur 56 groupes pétroliers et gaziers actifs dans l'Union européenne, estime, pour l'année 2026, les recettes potentielles d'une taxe sur les superprofits à 18 milliards d'euros[74] (pour une taxe de 50 % pesant sur les bénéfices consolidés excédant une marge de 10 %). La France recevrait, au prorata des ventes réalisées sur le territoire, 2,2 milliards d'euros pour ladite taxe, l'Allemagne 3,1 milliards d'euros. Les auteurs de l'étude estiment également à 10 milliards le rendement d'une contribution de 2 % sur le chiffre d'affaires domestique, et à 23 milliards celui d'une taxe de 50 % sur la hausse de la capitalisation boursière. Dans l'ensemble, cette étude montre qu'une telle taxe pourrait rapporter des recettes fiscales bien supérieures sur une année complète à nos premières estimations sur le seul premier semestre de l'année 2026.

[73] Règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, articles 14 à 18.

[74] N. Moreau-Kastler, G. Varaschin, A. Chiocchetti, C. Miranda et G. Perrot, « Windfall Profit Taxes in the EU: Design and Revenues for Effective Implementation », Policy Note n° 12, International Tax Observatory, octobre 2026.

Figure 4 – Résultat net des principales majors pétrolières actives sur le continent européen, premier semestre 2025 et premier semestre 2026



Note : base de données de l'Institut Avant-garde, distincte de celle de *Transport & Environment*. Les montants correspondent au résultat net part du groupe publié selon les normes IFRS (résultat net consolidé pour Equinor). Ils incluent donc les effets de valorisation des stocks et les éléments non récurrents (dépréciations, cessions, variations de juste valeur sur dérivés).

* Les résultats d'Eni et d'OMV au premier semestre 2026 intègrent des plus-values exceptionnelles, liées respectivement à la coentreprise Searah et à la création de Borouge International. Les montants publiés en dollars sont convertis au taux moyen du premier semestre 2026 (1,1666 USD/EUR), et ceux d'Orlen au taux moyen de la même période (4,2522 PLN/EUR), appliqués aux deux exercices afin que la variation reflète une progression du profit et non un effet de change. Sur le panel, le résultat net agrégé passe de 23,0 milliards d'euros à 50,8 milliards d'euros

Source : Rapports financiers semestriels des sociétés, calculs Institut Avant-garde.

Néanmoins, ce premier ordre de grandeur doit être lu pour ce qu'il est. Rapporté au déficit annuel d'investissement climatique de 344 milliards d'euros évoqué plus haut, il ne représente qu'une contribution marginale. Deux enseignements en découlent. Le premier est qu'un tel instrument relève d'abord de la captation de rente et de la stabilisation, et qu'il ne saurait constituer à lui seul le pilier du financement de la transition. Le second est que le périmètre retenu ici est étroit. La crise énergétique n'en est qu'à son commencement et, au regard des soubresauts géopolitiques observés durant l'été 2026, il est aisément envisageable que ces superprofits se prolongent dans les prochains mois. À mesure que la crise dure, sa transmission au reste de l'économie fait par ailleurs courir un risque d'inflation par les marges (*sellers' inflation*), phénomène déjà évoqué au Chapitre 2 et documenté par

Isabella Weber[75]. Des entreprises appartenant à des secteurs peu concurrentiels peuvent accroître leurs marges à la faveur de la poussée inflationniste, étendant ainsi le problème des superprofits bien au-delà du seul secteur énergétique. Il est donc urgent d'agir vite et bien, en retenant dès aujourd'hui un périmètre sectoriel aussi large que possible, tout en circonscrivant strictement l'assiette à la rente.

1.3. Bénéfices de l'action collective

Même si les gains estimés sont pour l'heure relativement faibles, une taxation au niveau de l'Union présenterait deux avantages sur un prélèvement purement national. Elle permettrait d'abord de saisir plus largement les profits nés d'un choc extérieur, en élargissant la base et en réduisant les possibilités d'érosion offertes par la concurrence entre régimes nationaux. Elle permettrait ensuite d'affecter une partie des recettes à des politiques de transition conduites à l'échelle de l'Union, qu'il s'agisse de protéger les ménages les plus exposés au moment du choc ou, sur le temps long, de transformer les usages.

Encore faudrait-il qu'une telle proposition respecte plusieurs critères pour être à la hauteur de ses ambitions[76] :

- **Un déclenchement automatique et une durée bornée, indexés sur un indicateur de prix ou de marge observable**, de manière à capter les profits en excès sans créer d'incertitude sur le régime applicable en dehors des périodes de choc. Cela réduirait la volatilité des anticipations, mais pourrait dans le même temps entraîner des modifications, sur le temps long, des décisions d'investissement des entreprises du secteur pétrogazier. L'intérêt de mobiliser les ressources issues de cette taxe pour faciliter l'électrification des usages s'en trouve donc renforcée.
- **Une assiette définie au niveau consolidé puis répartie par une clé objective** (ventes, chiffre d'affaires réalisé dans l'Union, effectifs, actifs corporels), de façon à neutraliser le lieu de comptabilisation des bénéfices. Il s'agit bien de conserver le profit excédentaire réalisé au niveau mondial (consolidé) comme assiette et d'utiliser le chiffre d'affaires comme clé de répartition, non de substituer l'un à l'autre. Une taxe assise sur le chiffre d'affaires frapperait des entreprises déficitaires et serait répercutable.
- **Un taux élevé assumé**, dès lors que l'assiette est étroitement circonscrite à la rente. C'est le sens du taux marginal norvégien de 78 %. La question n'est pas de modérer le taux pour préserver l'investissement, mais de définir correctement ce que l'on taxe.
- **Une affectation explicite des recettes**, faute de quoi la mesure sera lue comme un prélèvement de circonstance et perdra la légitimité qui fait sa force politique.

---

[75] Voir: Weber, I. M., & Wasner, E. (2023). Sellers' inflation, profits and conflict: why can large firms hike prices in an emergency?. *Review of Keynesian Economics*, *11*(2), 183-213. Ou encore: Arquié, A., & Thie, M. (2023). *Energy, inflation and market power: excess pass-through in France* (No. 220). IMK Working Paper pour le cas français.

[76] Ces critères sont discutés, plus en détails, dans les documents suivants : A modern excess profit tax, November 2022, EU Tax Observatory (EUTO) et N. Moreau-Kastler, G. Varaschin, A. Chiocchetti, C. Miranda et G. Perrot, « Windfall Profit Taxes in the EU: Design and Revenues for Effective Implementation », Policy Note n° 12, International Tax Observatory, octobre 2026.

Ces critères tirent directement les leçons du dispositif introduit en réponse à la crise énergétique de 2022. Le règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022, adopté sur le fondement de l'article 122 TFUE, imposait aux États membres de prélever une contribution de solidarité temporaire au taux minimal de 33 % sur les bénéfices excédant de plus de 20 % la moyenne des quatre exercices précédents. Sa transposition française, la contribution temporaire de solidarité inscrite en loi de finances pour 2023 et limitée au seul exercice 2022, a fait l'objet de nombreuses critiques. Deux billets de l'Institut des politiques publiques (IPP)[77] en ont documenté le très faible rendement. Le produit final s'est établi autour de 60 millions d'euros contre 200 millions d'euros attendus par le Gouvernement et une fourchette de 1,15 à 3,9 milliards d'euros estimée par l'IPP quelques mois auparavant. Le dispositif jumeau portant sur les producteurs d'électricité, la « contribution sur la rente inframarginale », a connu un sort comparable avec 625 millions d'euros effectivement recouvrés pour 12,3 milliards d'euros espérés. Ces résultats décevants pour les finances publiques sont pourtant restés un cas bien français. Au niveau européen, près de 28 milliards d'euros ont été collectés par les différentes contributions temporaires de solidarité introduites par les États membres, comme le rappelle Madeleine Péron[78]. L'Italie en a tiré environ 6,3 milliards d'euros, l'Espagne 1,5 milliard d'euros et la Belgique près de 600 millions d'euros soit dix fois plus que la France pour une économie cinq fois plus petite. La liberté laissée aux États membres dans la transposition du règlement d'urgence de 2022 explique cette forte hétérogénéité des recettes entre pays.

On peut identifier trois causes aux écarts entre prévisions et recouvrements réels dans le cas français. Un périmètre restreint par l'instruction administrative, d'abord, qui a laissé échapper l'essentiel des profits initialement visés par le règlement. L'imputation des pertes antérieures, ensuite, qui a amputé le rendement d'environ un cinquième. Enfin, l'intégration internationale des groupes pétroliers, et la répartition géographique des activités qui en découle, qui réduisent à presque rien la part des bénéfices localisés en France comme dans d'autres États européens. Aucune de ces trois causes ne tient au principe de la taxation. Toutes tiennent à sa conception. Plus récemment, une étude publiée en avril 2026 par l'International Tax Observatory (ITO) apporte un éclairage essentiel sur la troisième, liée à la compétition fiscale internationale[79]. Alice Chiocchetti et Ninon Moreau-Kastler montrent que les multinationales extractives localisent structurellement leurs activités mobiles et rentables dans des juridictions à très faible fiscalité, et que ce mouvement s'accentue en période de hausse des prix des matières premières. Leur résultat central est directement transposable au débat européen. Pour chaque dollar supplémentaire de profit exceptionnel consolidé, 80 cents reviennent aux filiales extractives et 20 cents aux juridictions à faible fiscalité, le reste du groupe n'en captant rien. Au moins un

[77] L. Bach, « L'impôt sur les superprofits en quête de recettes (1/2). Petite histoire d'une contribution plus basse que prévu » et « (2/2). La taxation des rentes est-elle rentable ? », Billets de blog IPP n° 27 et n° 28, mai 2024.

[78] Taxer les superprofits des pétroliers ? Ce que nous dit le précédent de 2022, TF1 Infos, Septembre 2026.

[79] A. Chiocchetti et N. Moreau-Kastler, « The Global Allocation of Extractive Windfalls », International Tax Observatory (ex-Observatoire européen de la fiscalité), Working Paper n° 44, avril 2026. Voir également le policy brief associé, « When Extractive Profits End up in Tax Havens: Lessons for Windfall Profit Taxes ».

cinquième de la rente échappe donc par construction à toute assiette définie sur une base déclarative territoriale. Nos propres analyses des documents publics de TotalEnergies conduisent au même constat. Sur la période 2019-2024, le poste résiduel « Reste du monde » de la déclaration pays par pays du groupe concentre 36 à 38 % du chiffre d'affaires intragroupe pour 10 à 13 % des effectifs et 4 à 6 % des actifs corporels, avec un taux d'imposition implicite compris entre 10 et 18 %, contre 36 à 44 % au niveau consolidé (et 26,8 % au niveau de l'UE, en excluant les juridictions où l'extraction représente une part importante du bénéfice déclaré). La Suisse, où sont logées les activités de négoce du groupe, n'y est jamais isolée, ce qui rend une analyse fine impossible sans accès aux données granulaires de l'entreprise. Tout cela milite pour une taxation des superprofits coordonnée au niveau européen, dont la répartition serait peu manipulable, parce qu'adossée à des grandeurs physiques et commerciales difficiles à déplacer plutôt qu'au lieu de comptabilisation du bénéfice.

Enfin, un argument économique complète ce raisonnement. Une taxe assise sur la rente pure, c'est-à-dire sur le rendement excédant ce qu'exigeait la décision d'investissement initiale, laisse intacts les arbitrages d'investissement. Elle ne modifie pas davantage le prix de vente, car un prélèvement sur le profit est neutre sur le coût marginal et donc sur le prix qui maximise ce profit, y compris pour une entreprise disposant d'un pouvoir de marché. Elle autorise ainsi des taux élevés pour un coût d'efficacité faible, ce qui rend décisive la définition de l'assiette. La réorientation des investissements vers la transition procède donc de l'affectation publique de la recette. Le plafonnement des prix à la pompe que TotalEnergies propose d'échanger contre l'abandon d'une taxation des superprofits illustre ce mécanisme. En vendant sous le prix que le marché accepterait, le groupe renonce effectivement volontairement à une partie de ses marges excédentaires, tout en restant libre de les récupérer à tout moment, indépendamment de toute taxe. Le coût déclaré du dispositif (250 à 300 millions d'euros, avant prise en compte du gain de part de marché) reste modeste au regard du surplus d'un seul trimestre et porte sur les seules stations françaises, alors que la rente se forme en amont et dans le négoce, pour partie hors de France, alors même que le marché français représente 23 % de son chiffre d'affaires mondial. Il revient surtout à affecter la rente à une subvention indifférenciée de la consommation fossile. L'impôt permet à l'inverse de la diriger vers des projets collectifs que seul un financement public est en mesure de porter, par exemple l'électrification des usages des ménages les moins aisés, qui ne peuvent engager seuls leur transition.

Recommandation n°8

Instaurer une ressource propre européenne assise sur les superprofits des groupes de l'extraction, du raffinage et du négoce d'hydrocarbures. Elle serait activée automatiquement dès qu'un choc de prix franchirait un seuil fixé à l'avance, et serait calculée sur la rente consolidée de chaque groupe, rattachée à l'Union selon la localisation effective de son activité sur le sol européen.

Recommandation n°9

En tenant compte des évolutions de la crise, et de la transmission au reste de l'économie, de l'évolution des marges, étudier la possibilité d'élargir

l'assiette fiscale à l'ensemble des secteurs.

2. Une ressource propre pour l'Union européenne, mais pour faire quoi ?

La taxation coordonnée des superprofits proposée plus haut répond à une exigence de justice et de cohérence face aux chocs énergétiques. Elle laisse toutefois ouverte la question de l'emploi de ces recettes. Par nature cycliques, elles se concentrent sur les années de crise et s'effacent lorsque les prix se normalisent, alors que les besoins d'investissement climatique réclament au contraire des moyens stables sur plusieurs décennies. Adosser une recette volatile à une dépense de long terme suppose donc un instrument capable d'accumuler en haut de cycle pour financer dans la durée. Mais les recettes attendues d'une telle taxation, même coordonnée au niveau européen, restent très en deçà des besoins de financement pour le climat. Le déficit d'investissement climatique de l'Union reste aujourd'hui considérable, et aucun instrument existant n'est à la hauteur des enjeux. Nous avions proposé, lors des dernières élections européennes, la création d'un Fonds européen pour le climat[80] s'appuyant à la fois sur des ressources propres, mais également sur des contributions des états membres à partir d'une clé de répartition combinant perspectives climatiques et macroéconomiques, et enfin d'un endettement commun. Cette proposition offre une base solide pour le développement d'un tel fonds, plus vital encore aujourd'hui pour l'avenir de l'Union. La solidarité énergétique, que nous appelons de nos vœux, ne pourra être pleinement réalisée sans une solidarité budgétaire ambitieuse.

La Norvège offre ici une référence utile sur la captation des rentes, à condition d'en retenir le bon enseignement. Son fonds souverain n'est pas un véhicule d'investissement climatique, et il n'a atteint une telle ampleur que parce que la Norvège est un État producteur de pétrole. La captation publique de la rente pétrolière y repose moins sur Equinor que sur la combinaison d'une fiscalité spécifique (un taux marginal de 78 % assis sur les flux de trésorerie, avec déduction immédiate des investissements), de participations directes gérées par Petoro et des dividendes perçus par l'État actionnaire. Ces trois canaux devraient rapporter près de 60,5 milliards d'euros en 2026[81], intégralement versés au Government Pension Fund Global. La valeur de ce dernier atteint environ 2 005 milliards d'euros au 30 juin 2026[82], et la règle budgétaire limite, sur la durée, le prélèvement annuel du budget au rendement réel attendu du fonds, estimé à 3 %. Ce modèle d'extraction reste propre à un producteur net et se transpose mal à des États membres presque tous importateurs. Deux leçons demeurent en revanche pleinement mobilisables. La première tient à l'assiette, car c'est la précision de la rente visée qui autorise

[80] Transformer l'esprit économique européen, Institut Avant-garde, avril 2024.

[81] Ministère norvégien de l'Énergie, budget révisé 2026 (12 mai 2026) - *Stable production and high petroleum revenues from the Norwegian continental shelf*, flux de trésorerie net de l'État issu des activités pétrolières estimé à 686 Md NOK, converti au taux de 11,31 NOK/EUR au 30 juin 2026 selon la Banque de France.

[82] Norges Bank Investment Management, Government Pension Fund Global, rapport semestriel 2026 (valeur de 22 683 Md NOK au 30 juin 2026), converti au taux de 11,31 NOK/EUR selon la Banque de France.

un taux élevé sans effet sur la décision d'investir. La seconde tient au véhicule, car une rente devient un patrimoine dès lors qu'une institution est chargée de l'accumuler et d'en encadrer le prélèvement.

L'Union dispose elle aussi de rentes identifiées, qu'il s'agisse de la rente inframarginale du marché de l'électricité, des superprofits nés des chocs énergétiques, qui débordent le seul secteur pétrogazier, ou des recettes de mise aux enchères des quotas carbone. Il lui manque en revanche l'instrument capable de les mobiliser au bon moment et de les faire fructifier. La Banque européenne d'investissement, souvent citée dans ce débat, est une banque de prêt soumise à des règles prudentielles. Aucune institution existante ne remplit aujourd'hui cette double fonction. Nous proposons donc d'ouvrir la réflexion sur un Fonds européen de résilience, distinct du cadre financier pluriannuel et articulé à lui (Figure 5). Sa conception part d'une contrainte de calendrier. Une taxe sur les superprofits porte sur des bénéfices annuels et n'est perçue qu'après la clôture des comptes. La contribution de solidarité de 2022 frappait ainsi les exercices 2022 et 2023, soit des recettes disponibles un à deux ans après le choc[83]. Or c'est au moment du choc que ménages et entreprises doivent être protégés.

Le fonds comporterait donc d'abord une facilité de crise, activée par le Conseil lorsque les prix de l'énergie franchissent un seuil défini à l'avance. Préfinancée par un emprunt commun, sur le modèle de l'instrument SURE[84], elle verserait aux États membres, sous forme de prêts ou de subventions, de quoi financer les mesures de soutien ciblées et temporaires évoquées plus haut. L'article 122 du TFUE, qui vise expressément les difficultés graves d'approvisionnement dans le domaine de l'énergie, lui offrirait une base juridique solide. La ressource propre issue de la taxation des superprofits interviendrait ensuite selon un ordre de priorité explicite. Elle couvrirait d'abord le service de cette dette, puis son remboursement. Une fois l'emprunt soldé, les recettes excédentaires abonderaient les compartiments de long terme. La rente prélevée sur la crise financerait ainsi en priorité la réponse à la crise, conformément à la logique d'urgence qui fonde sa taxation.

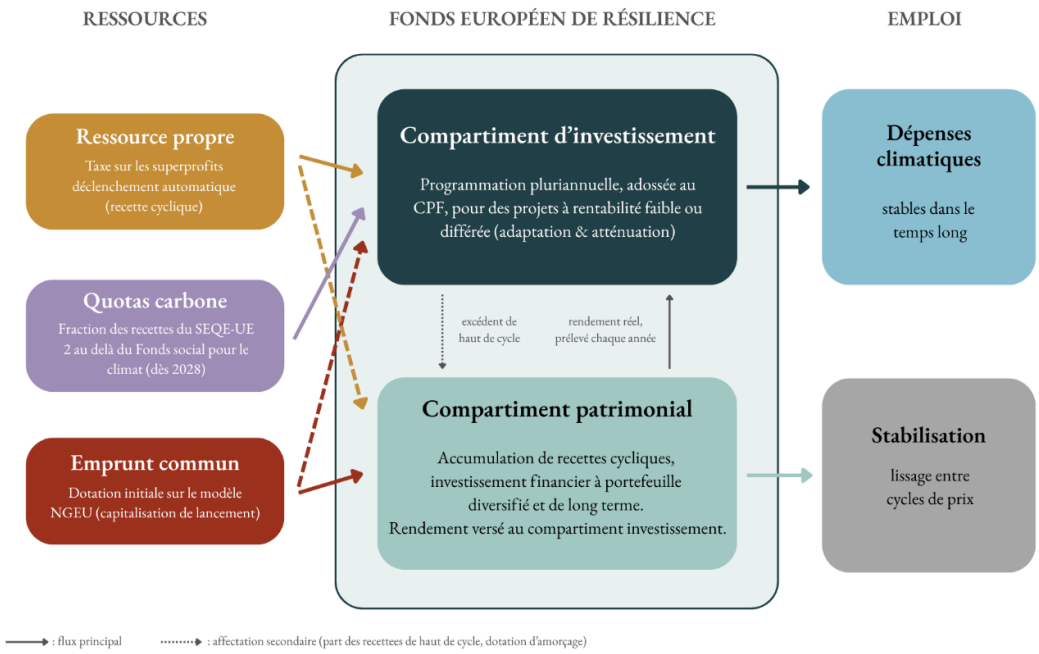
Le fonds réunirait ensuite deux compartiments de long terme. Le premier financerait, selon une programmation pluriannuelle, les projets d'atténuation et d'adaptation à rentabilité faible ou différée, que les banques publiques nationales et la BEI soutiennent aujourd'hui de manière encore dispersée et imparfaite. Il reprendrait le périmètre du Fonds européen pour le climat que nous avions proposé en 2024, dont il conserverait les principes, à savoir la priorité donnée aux subventions et des clés de répartition tenant compte des émissions historiques comme des capacités budgétaires des États membres. Les recettes des superprofits, épisodiques par nature, ne peuvent à elles seules garantir la régularité de ses décaissements. Ce compartiment reposerait donc sur des ressources stables, une fraction des recettes du système d'échange de quotas étendu aux bâtiments et au transport routier (SEQE-UE 2), dont

[83] Règlement (UE) 2022/1854 du Conseil du 6 octobre 2022 sur une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie.

[84] Règlement (UE) 2020/672 du Conseil du 19 mai 2020 portant création d'un instrument européen de soutien temporaire à l'atténuation des risques de chômage en situation d'urgence (SURE).

l'entrée en application est attendue en 2028, au-delà de la part déjà affectée au Fonds social pour le climat[85], et des contributions des États membres. Le second compartiment, patrimonial, accumulerait les excédents de haut de cycle et reverserait chaque année au premier une part de son rendement réel, sur le modèle de la règle budgétaire norvégienne. Il pourrait dans le même temps investir dans l'industrie européenne, par des prises de participation par exemple, pour accompagner les entreprises dans leurs efforts de transition. Les rentes financeraient ainsi la constitution progressive d'un patrimoine dont seul le rendement serait dépensé, plutôt que l'investissement lui-même. Pour la première fois, une même architecture articulerait la réponse de court terme aux crises et l'investissement de long terme. Plus largement, se posera la question de l'articulation de ce nouvel outil avec les fonds climatiques existants, et en particulier avec le Fonds social pour le climat. L'accompagnement et la protection des plus vulnérables, face aux conséquences de la transition comme à celles du changement climatique, sont en effet au cœur de sa réussite. La transition se devra d'être juste, sous peine de ne pas se faire du tout.

Figure 5 – Un fonds à deux compartiments pour convertir des recettes cycliques en financement climatique stable



Lecture : en cas de choc énergétique, la facilité de crise est préfinancée par un emprunt commun (1), remboursé par la taxe sur les superprofits (2). Les recettes excédentaires abondent le compartiment patrimonial (3), dont le rendement réel finance chaque année le compartiment d'investissement (4) qui puise ses moyens initiaux dans les recettes liées au SEQE UE 2 et à des contributions des États membres.

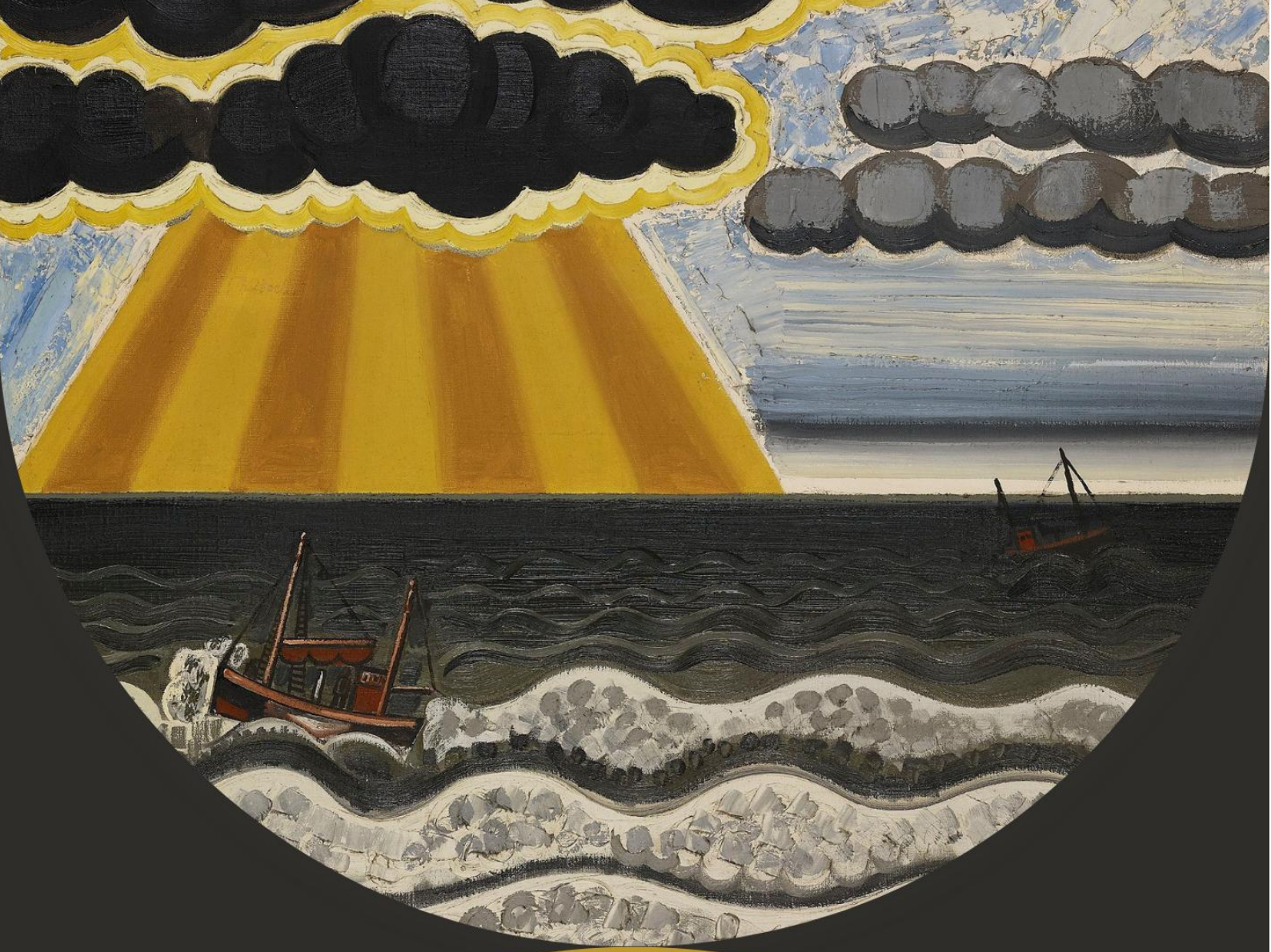
Source : auteurs

[85] Institut Avant-garde, « Mettre en place un Fonds Européen pour le Climat », note n° 2, avril 2024.

Recommandation n°10

Créer un fonds européen hors budget de l'Union, alimenté par l'emprunt commun, la taxation des superprofits, le SEQE UE 2 et des contributions des États membres. Une facilité de crise, préfinancée par l'emprunt et remboursée par la taxe sur les superprofits dans l'objectif premier de protégerait ménages et entreprises les plus exposées au moment du choc. Un compartiment patrimonial recevrait l'excédent de la taxe pour investir dans l'industrie européenne et faire fructifier les recettes sur le temps long. Un compartiment d'investissement, nourri par le SEQE-UE 2, les contributions nationales et le rendement patrimonial, financerait les investissements climatiques à rentabilité faible ou différée pour assurer la transition juste.

La question du véhicule constitue également un véritable enjeu pour assurer la pérennité des financements et la prévisibilité des décaissements sur le temps long. Les bases juridiques qui pourraient être appelées (articles 115, 192, paragraphe 2, et 311 TFUE) exigent toutes l'unanimité au Conseil, et la création d'une ressource propre suppose en outre une ratification par chaque État membre. Le calendrier plaide pourtant pour ouvrir ce chantier dès la négociation du CFP 2028-2034. L'extinction de *NextGenerationEU* laisse les États membres inégalement armés pour prendre le relais, certains mobilisant des instruments nationaux à l'instar d'*España Crece* quand d'autres, dont la situation budgétaire est plus contrainte, n'en ont pas les moyens. Un projet d'une telle ambition demandera néanmoins un consensus fort entre les États membres et un cadre juridique stable. La voie de l'article 311 peut l'offrir sans révision des traités, dès lors que la décision relative aux ressources propres est ratifiée, mais seule une inscription dans les traités garantirait durablement un fonds de cette forme à vocation permanente adossé à l'emprunt. Cet instrument appelle également une coordination des politiques nationales, l'Union ne pouvant se substituer aux États dans la conduite des politiques budgétaires. Les modalités de versement des fonds représenteront enfin un point essentiel. Faut-il privilégier des prêts aux États, des subventions directes ou une combinaison des deux, comme l'a fait le programme NGEU ? Autant de questions que les États membres seront appelés à trancher, sans reproduire les erreurs du passé. Il nous faut un accord rapide, ambitieux et solidaire entre les nations. Mutualiser des ressources au service des dépenses d'avenir, et en premier lieu des dépenses climatiques, relève précisément du rôle, mais également de la responsabilité, de l'Union dans une période aussi instable et incertaine.



CONCLUSION

Conclusion

Ce rapport part du constat que la bonne échelle pour répondre aux crises de l'énergie est une échelle continentale. C'est pour cette raison qu'il s'attache à nourrir les réflexions autour de la construction d'une Europe de l'énergie résiliente face aux crises.

Sa principale conclusion est que **l'Europe de l'énergie devra suivre une ligne de crête, un équilibre subtil entre solidarité énergétique entre les États membres et souveraineté énergétique des choix nationaux**. Hors de cet équilibre, la transition énergétique européenne pourrait être perçue dans certains pays comme un affaiblissement démocratique, nourrissant le rejet des politiques environnementales communautaires dans leur ensemble. À l'inverse, le repli sur soi et la multiplication de politiques nationales incohérentes ne pourra pas permettre une transformation suffisamment rapide et ambitieuse.

Notre rapport rappelle tout d'abord l'importance de la solidarité énergétique dans l'histoire de la construction européenne. Nos propositions s'inscrivent ainsi dans une tendance longue d'augmentation des interdépendances énergétiques entre pays, qui a imposé depuis plusieurs décennies des évolutions dans la gouvernance européenne, vers plus de solidarité.

Au moment des crises de l'énergie, progresser vers davantage de « solidarité sur les prix » peut passer par la poursuite et l'amélioration des politiques d'achats groupés de combustibles fossiles. À plus long terme, une réflexion sur la conception des marchés de l'énergie, et en particulier de l'électricité, sera indispensable.

Ces réalisations communes ne peuvent cependant pas suffire à gérer les conséquences distributives massives des chocs fossiles. Les mesures adaptées doivent prendre en compte la diversité des réalités énergétiques au sein de l'UE, ce qui confirme l'importance cruciale des politiques de soutien décidées à l'échelle nationale. **Les institutions européennes doivent se placer dans une position surplombante de coordinatrices**, par l'établissement de grands principes d'intervention, parmi lesquelles la justice sociale et la sobriété. L'UE est également bien placée pour prendre en compte le temps long, et ainsi inciter les États membres à anticiper les risques.

Si l'UE dispose d'outils pour inciter au respect de ces principes d'intervention, **ces outils sont d'autant plus puissants qu'ils sont adossés à des ressources communes**, qu'il s'agisse d'une taxation coordonnée des rentes de certains acteurs privés, ou d'autres dispositifs plus innovants. Notre analyse nous conduit donc à réitérer un constat déjà établi dans les publications de l'Institut Avant-garde : vu l'ampleur des défis à venir, l'Europe doit se donner les moyens de ses ambitions.

LES AUTEURS



Vincent Auffray est chargé d'études au sein du pôle Énergie et Ressources à l'Institut Avant-garde. Diplômé de l'École Polytechnique, Vincent est également titulaire du master d'économie de l'environnement, de l'énergie et des transports (EEET) d'AgroParisTech. Il a rejoint le Centre international de recherche sur l'environnement et le développement (Cired) en tant que chercheur contractuel. Ses travaux ont porté sur l'évaluation des coûts de la transition écologique française par les modèles macroéconomiques.



Alexis Guillaume est économiste et chargé d'études au sein du pôle macroéconomie de l'Institut Avant-garde. Docteur en économie de l'Université Paris-Dauphine, il a consacré sa thèse à l'étude de l'impact des politiques publiques dans la zone euro et en France, sous la direction d'Anne-Laure Delatte. Ses travaux portent sur les politiques monétaires non conventionnelles et les politiques budgétaires, notamment sur les dépenses socio-fiscales. Il s'intéresse plus particulièrement aux transformations du cadre politico-économique européen depuis la crise des dettes souveraines.



Domitilla Caponio est stagiaire au pôle Énergie et Ressources de l'Institut Avant-garde. Diplômée du master Erasmus Mundus EPOG (Economic Policies for the Global Transition), elle a rédigé un mémoire de recherche qui explore les interactions entre les politiques de transition écologique et de cohésion au sein de l'Union européenne.

*Nous remercions **Patrice Geoffron**, **Benoit Blottin** et **Frédéric Allemand** pour leur relecture attentive de ce rapport. Les opinions exprimées, et les éventuelles erreurs, sont bien sûr les nôtres.*

A-PROPOS

INSTITUT AVANT-GARDE

L'Institut Avant-garde est un think tank non partisan qui développe des analyses et des propositions concrètes pour les décideurs, les universitaires, et toutes les générations de penseurs et de citoyens.

Quatre principes nous guident :

Édifier une vision systémique
Les débats portent souvent sur des réformes particulières ; il nous semble important de les décloisonner et de développer une vision d'ensemble cohérente, indispensable, entre autres, à la planification écologique. Notre principe est que le maintien à tout prix de l'organisation existante des institutions, et l'application systématique de logiques de marché ne sont pas des fins en soi. Les structures économiques doivent être pensées pour évoluer en fonction des enjeux, et répondre à des objectifs démocratiquement discutés.

Apporter une expertise académique forte
Une vision large ne doit omettre les détails ni se passer de technicité. Un décalage existe trop souvent entre l'évolution de la recherche, les doctrines économiques en vigueur et la fabrique des politiques publiques. Nous traduisons l'état de l'art académique en propositions de politiques publiques crédibles aux yeux des décideurs.

Tisser des liens entre les disciplines
Nous invoquons les dernières recherches en macroéconomie, mais nous ne voulons pas nous en tenir à une approche strictement économique. L'histoire économique, la science politique, la géopolitique, les sciences du climat, la sociologie, l'anthropologie, ou encore la philosophie enrichissent et élargissent notre vision.

S'appuyer sur un réseau de think tanks européens
Aujourd'hui, les think tanks se nichent essentiellement à l'échelle nationale ou bruxelloise ; le European Macro Policy Network, dont nous faisons partie, enrichit ce paysage d'un troisième niveau continental. Une idée anime cette initiative lancée par l'institut allemand Dezernat Zukunft : si les désaccords entre nos gouvernements sont nombreux, il existe un courant intellectuel uni en faveur du changement.

institutavantgarde.fr

*45, rue de Sèvres, Paris VI^e^*

INSTITUT
AVANT-GARDE