

Bruxelles, le 23 mars 2022
(OR. en)

7478/22

ENER 99
ENV 265
COMPET 176
TRANS 171
CONSOM 69
IND 86
ECOFIN 254

NOTE DE TRANSMISSION

Origine: Pour la secrétaire générale de la Commission européenne,
Madame Martine DEPREZ, directrice

Date de réception: 23 mars 2022

Destinataire: Monsieur Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, secrétaire général du
Conseil de l'Union européenne

N° doc. Cion: COM(2022) 138 final

Objet: COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT
EUROPÉEN, AU CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ
ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES
RÉGIONS

Sécurité de l'approvisionnement et prix de l'énergie abordables: options
pour des mesures immédiates et la préparation de l'hiver prochain

Les délégations trouveront ci-joint le document COM(2022) 138 final.

p.j.: COM(2022) 138 final



Bruxelles, le 23.3.2022
COM(2022) 138 final

**COMMUNICATION DE LA COMMISSION AU PARLEMENT EUROPÉEN, AU
CONSEIL EUROPÉEN, AU CONSEIL, AU COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL
EUROPÉEN ET AU COMITÉ DES RÉGIONS**

**Sécurité de l'approvisionnement et prix de l'énergie abordables:
options pour des mesures immédiates et la préparation de l'hiver prochain**

INTRODUCTION

Au cours des 12 derniers mois, les prix de détail du gaz naturel et de l'électricité ont augmenté respectivement de 65 % et de 30 %. L'invasion de l'Ukraine par la Russie ajoute à cette situation difficile des préoccupations au sujet de l'approvisionnement et a exacerbé la volatilité des prix. Les prix élevés de l'énergie alimentent l'inflation, portent préjudice à l'économie européenne et pourraient avoir une incidence sur sa reprise après la crise de la COVID-19.

Dans le cadre de sa réponse à cette situation exceptionnelle, la Commission européenne a adopté, en octobre 2021, une **panoplie d'instruments d'action et de soutien**¹ visant à atténuer les effets sur les consommateurs et les entreprises aux niveaux de l'UE et des États membres. Des mesures de soutien ciblées destinées à réduire les coûts de l'énergie pour les consommateurs, les ménages et les industries ont contribué à alléger la pression.

Le 8 mars 2022, la **communication REPowerEU**² de la Commission a fourni des orientations supplémentaires aux États membres sur la manière d'atténuer la hausse des prix de l'électricité pour les ménages et les entreprises, et sur la manière d'utiliser les bénéfices importants réalisés par certains producteurs d'électricité pour financer ces mesures. Afin de garantir un système énergétique plus durable, la Commission proposera en mai un plan visant à éliminer progressivement la dépendance de l'Europe à l'égard des combustibles fossiles provenant de Russie, tout en renforçant la résilience du système énergétique à l'échelle de l'UE.

À **Versailles, les 10 et 11 mars 2022**, les dirigeants de l'UE sont convenus³ de se défaire progressivement de la dépendance aux importations russes de gaz, de pétrole et de charbon, et ce dès que possible, invitant la Commission à présenter d'ici la fin du mois de mars un plan destiné à garantir la sécurité de l'approvisionnement et des prix de l'énergie abordables au cours de la prochaine saison hivernale. Dans le même temps, les dirigeants de l'UE se sont engagés à examiner et prévoir d'urgence des solutions concrètes, s'appuyant sur la communication du 8 mars 2022, pour faire face aux effets de la hausse des prix de l'énergie sur nos citoyens et nos entreprises, en particulier nos citoyens vulnérables et nos PME, notamment lors de la prochaine réunion du Conseil européen des 24 et 25 mars 2022.

La présente communication répond à l'appel lancé par les dirigeants. Elle présente les avantages et les inconvénients d'options concrètes exceptionnelles à court terme visant à modérer les hausses de prix. Elle propose également des mesures européennes collectives pour s'attaquer aux causes profondes du problème sur le marché du gaz en vue de garantir la sécurité de l'approvisionnement à des prix raisonnables pour l'hiver prochain et au-delà. À cette fin, des partenariats de l'UE avec des pays tiers permettraient des achats collectifs de gaz et d'hydrogène. Enfin, une proposition relative à une politique de l'UE en matière de stockage du gaz vise à améliorer la résilience du système énergétique à l'échelle de l'UE.

¹ Communication sur la lutte contre la hausse des prix de l'énergie: une panoplie d'instruments d'action et de soutien [COM(2021) 660 final du 13.10.2021].

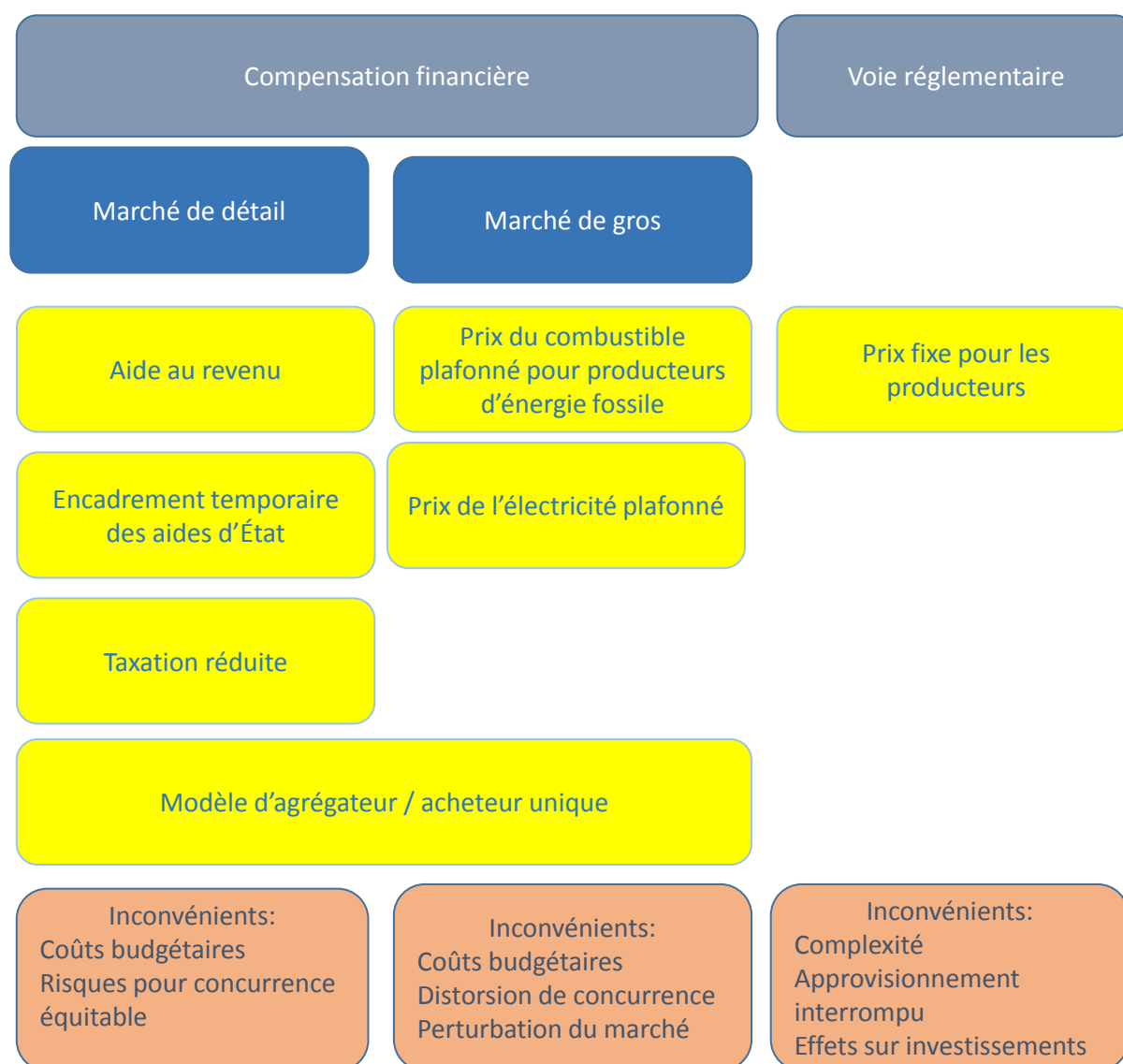
² Communication sur REPowerEU: Action européenne conjointe pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable [COM(2022) 108 final du 8.3.2022].

³ [20220311-versailles-déclaration-fr.pdf](#)

OPTIONS POUR FAIRE FACE AUX EFFETS DES PRIX ÉLEVÉS DE L'ÉLECTRICITÉ SUR LES CITOYENS ET LES ENTREPRISES

Plusieurs options ont été proposées par les États membres, par les parties prenantes et dans le débat universitaire, concernant **des mesures d'urgence** destinées à limiter l'effet des prix élevés de l'électricité. Ces mesures visent à soutenir les consommateurs finaux, sans altérer pour autant les objectifs généraux à long terme du pacte vert, notamment en termes de décarbonation et d'efficacité énergétique. Pour produire des effets, ces options exceptionnelles temporaires et ciblées doivent être gérables sur le plan budgétaire et ne devraient compromettre ni la sécurité de l'approvisionnement, ni les conditions d'une concurrence équitable dans le marché intérieur.

Les options à court terme concernant le prix de l'électricité peuvent se répartir globalement en deux catégories:



Options d'intervention comprenant une compensation financière

Ces options ont pour but de faire baisser les prix de l'électricité, soit directement sur le marché de détail, soit indirectement sur le marché de gros.

Marché de détail

Ces options visent à atténuer les effets des prix élevés sur les consommateurs finaux tout en laissant les marchés européens de l'électricité et du gaz fixer le prix de gros. Conformément à la panoplie d'outils présentée par la Commission en octobre⁴, 26 États membres ont introduit des mesures de crise ce type.

Parmi ces mesures, le soutien direct apporté aux utilisateurs finaux vulnérables est principalement axé sur l'aide à ceux qui en ont le plus besoin, et les aides d'État peuvent soutenir les entreprises mises en difficulté par des prix de l'énergie excessifs. Ces dernières seront soutenues par le **nouvel encadrement temporaire de crise pour les aides d'État**⁵, adopté le 22 mars, qui permet de soutenir les entreprises directement ou indirectement touchées, au moyen de subventions directes limitées, d'un soutien à la liquidité et d'aides pour faire face aux coûts supplémentaires de gaz et d'électricité.

Une majorité d'États membres ont mis en place des taux réduits de TVA pour le gaz, l'électricité et/ou le chauffage urbain. Cependant, **de nombreuses possibilités, notamment dans le cadre de la directive sur la taxation de l'énergie**⁶, y compris des taux réduits ou des exonérations pour les ménages, ne sont pas encore pleinement exploitées.

La Commission envisage de fournir aux États membres des orientations sur la manière d'utiliser au mieux ce cadre légal, notamment des dérogations ciblées par pays au titre de la directive relative à la taxation de l'énergie⁷, de façon à éviter des distorsions sur le marché unique.

Toutes les options liées au marché de détail visent à apporter un soutien direct aux citoyens et aux entreprises. Il est possible de contribuer au financement de ces mesures ciblées et temporaires pour soutenir les ménages et les entreprises vulnérables en utilisant les bénéfices exceptionnels provenant de la taxation de l'énergie et de la tarification du carbone perçus par certaines entreprises du secteur de l'énergie⁸.

Marché de gros

Les États membres peuvent envisager de mettre en place un **modèle d'agrégateur** permettant à une entité d'acheter de l'électricité à des conditions commerciales favorables et de la mettre à la disposition de certaines catégories de consommateurs en dessous du prix du marché, transférant ainsi un avantage aux consommateurs, essentiellement en subventionnant la différence entre des prix de détail bas et des prix de gros plus élevés.

D'autres options consisteraient à **intervenir directement dans le fonctionnement des marchés de gros de l'électricité**. Il s'agirait soit de **compenser financièrement** une partie des coûts de combustibles exceptionnellement élevés pour que les **producteurs de l'électricité d'origine fossile** réduisent le prix proposé sur le marché de gros, soit de

⁴ COM(2021) 660 final du 13.10.2021.

⁵ Communication sur un encadrement temporaire de crise pour les mesures d'aide d'État visant à soutenir l'économie à la suite de l'agression militaire de la Russie contre l'Ukraine [C(2022) 1890 final du 23.3.2022].

⁶ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité (JO L 283 du 31.10.2003, p. 51).

⁷ Conformément à l'article 19, paragraphe 1.

⁸ Certains producteurs d'électricité (infra-marginaux) tirent actuellement des bénéfices excessifs des prix très élevés de l'électricité. Ces rentes excessives peuvent être taxées ou récupérées temporairement, conformément aux orientations présentées par la Commission le 8 mars [voir COM(2022) 108 final du 8.3.2022].

plafonner directement le prix de l'électricité sur le marché de gros en définissant une valeur de référence et en compensant la différence par rapport au prix proposé.

Le but de ces options serait de réduire les effets négatifs des prix très élevés du gaz sur le marché de gros de l'électricité. Leurs inconvénients majeurs seraient leur coût budgétaire, des distorsions potentielles de concurrence, des risques pour les échanges transfrontières et donc pour la sécurité de l'approvisionnement en électricité, dans une mesure qui serait fonction de la conception de telles options.

Options réglementaires sans compensation budgétaire

Ces options consistent à fixer un **plafond réglementaire pour le prix maximal** que certains producteurs d'électricité de base peuvent facturer. Même si cette option réduit les coûts à long terme, sa valeur ajoutée à court terme est de réguler les bénéfices excessifs liés à certaines technologies.

Les principaux inconvénients de ces options sont des difficultés de mise en œuvre, car il faudrait avoir accès à des informations sur les coûts et les recettes des producteurs, qui pourraient ne pas être accessibles pour les entités publiques, et faire face à d'éventuelles complications juridiques. Elles feraient également naître une incertitude réglementaire, car ces options pourraient supprimer quelques incitations aux investissements privés dans les énergies renouvelables, qui sont essentielles pour atteindre nos objectifs à long terme, axés sur un système énergétique résilient, durable et sûr.

Toutes les options sont présentées et analysées plus en détail dans l'annexe.

Sur la base de cette évaluation, **la Commission estime qu'il n'existe pas de réponse unique et simple pour faire face aux prix élevés de l'électricité**, étant donné la diversité des situations que connaissent les États membres. Certaines options ne conviennent qu'à des contextes nationaux spécifiques. Par ailleurs, certaines interventions nécessiteraient une législation de l'Union et/ou une approche commune au niveau de l'UE pour être efficaces sans nuire au marché intérieur et à la sécurité de l'approvisionnement. Toutes ces options ont un coût et des inconvénients, y compris pour le fonctionnement du marché unique.

ASSURER L'APPROVISIONNEMENT EN GAZ À UN COÛT RAISONNABLE POUR L'HIVER PROCHAIN ET AU-DELÀ

Bien que de nombreuses options abordées dans le débat public portent sur les symptômes, **la cause profonde du niveau élevé des prix actuels de l'électricité est le marché du gaz**. Si l'électricité est chère aujourd'hui c'est parce que le gaz est cher; en effet, les producteurs d'électricité d'origine gazière sont encore souvent les fournisseurs d'énergie qui arrivent les derniers sur le marché de l'électricité afin de répondre à la demande réelle. Sur le marché du gaz au comptant, la volatilité est élevée et n'est pas totalement liée aux fondamentaux.

Le plafonnement ou la modulation du prix du gaz par des moyens réglementaires est une option qui peut être envisagée, car elle aurait une incidence immédiate sur les niveaux de prix. De telles mesures peuvent envoyer un signal important, à savoir que l'UE n'est pas disposée à payer n'importe quel prix pour le gaz, mais une telle intervention ne devrait être

envisagée qu'en dernier ressort, car elle comporte des risques en termes de sécurité d'approvisionnement en flux de gaz.

Avec la période de reconstitution des stocks de gaz qui commence maintenant, il est urgent de s'accorder sur une stratégie commune. Le contexte actuel de prix élevés et de marchés du gaz tendus rend la reconstitution des stocks pour l'hiver prochain plus problématique qu'au cours des années normales. Il est essentiel d'utiliser l'effet de levier collectif de l'Union pour contribuer à sécuriser les importations de gaz dans les meilleures conditions possibles et ainsi éviter que les États membres ne soumissionnent les uns contre les autres pour les mêmes approvisionnements.

L'UE est plus forte quand nous agissons ensemble. Il convient que l'UE agisse de concert pour exploiter son pouvoir de marché au travers de partenariats négociés avec les fournisseurs.

La Commission est prête à créer un **groupe de travail sur les achats conjoints de gaz au niveau de l'Union**. En mutualisant la demande, le groupe de travail faciliterait et renforcerait le rayonnement international de l'UE auprès des fournisseurs de GNL et de gaz, dans le but de garantir des importations de GNL et de gaz à des prix intéressants avant l'hiver prochain. L'UE pourra mieux garantir à court terme son approvisionnement en GNL, en gaz et en hydrogène à des prix abordables depuis des pays tiers, si elle s'engage sur le long terme avec ces pays, en mettant en place des partenariats durables pour le gaz d'origine renouvelable qui jetteraient également les bases des futures importations d'hydrogène.

Ainsi, le groupe de travail préparera le terrain en vue de **partenariats énergétiques** avec les principaux fournisseurs de GNL, de gaz et d'hydrogène de la Méditerranée, avec nos partenaires en Afrique, mais aussi avec le Moyen-Orient et les États-Unis.

Le groupe de travail serait soutenu par des représentants des États membres au sein d'un comité directeur. Une équipe conjointe de négociation dirigée par la Commission s'entretiendrait avec les fournisseurs de gaz. Elle s'inspirerait de l'expérience acquise lors de la pandémie de COVID-19, où une action à l'échelle de l'UE a été capitale pour garantir un approvisionnement suffisant en vaccins pour tous.

Le groupe de travail encouragerait également l'utilisation efficiente des infrastructures gazières de l'UE, notamment des terminaux GNL, mais aussi des installations de stockage et des gazoducs.

Si les installations de stockage de gaz sont suffisamment remplies, les clients européens seront quelque peu protégés contre les risques de pénuries d'approvisionnement et de perturbations potentielles grâce à la stabilité apportée. C'est la raison pour laquelle la Commission propose une **politique européenne de stockage du gaz**, commune et stratégique, mise en œuvre au moyen d'une action conjointe coordonnée et d'une répartition des charges entre les 27 États membres de l'UE. Au cours des prochains mois, le groupe de travail contribuera à promouvoir le remplissage des installations de stockage avant l'hiver, en étroite coopération avec le groupe de coordination pour le gaz.

Des efforts communs sont nécessaires pour **optimiser l'utilisation des infrastructures de stockage existantes**. Des mesures de stockage prises conjointement plutôt qu'individuellement permettent d'éviter les investissements excessifs, étant donné que le gaz

est une source d'énergie transitoire et que toute nouvelle infrastructure devrait pouvoir être utilisée pour des sources d'énergie plus propres à plus long terme, notamment pour l'hydrogène.

Pour garantir un niveau de remplissage suffisamment élevé, la Commission a présenté une **proposition législative sur le stockage de l'énergie** afin que les infrastructures de stockage existantes soient remplies à au moins **90 % de leur capacité avant le 1^{er} novembre de chaque année**; cet objectif pourra être ajusté au fil du temps en cas d'évolution des réalités économiques et géopolitiques, ainsi que de la donne en matière de sécurité de l'approvisionnement énergétique. Compte tenu de la situation particulière que nous connaissons cette année, un objectif abaissé à 80 % et une approche flexible seront mis en place pour assurer une transition sans heurts. Les États membres devraient d'ores et déjà prendre des mesures pour garantir un remplissage adéquat des installations de stockage pour l'hiver prochain, anticipant ainsi la proposition législative.

La solidarité est fondamentale. Le stockage conjoint du gaz est une assurance qui profite à tous et à laquelle chacun devrait contribuer de manière équitable. Il convient donc que les États membres qui ne disposent pas d'installations de stockage contribuent aux niveaux de remplissage dans d'autres États membres et bénéficient en échange d'une plus grande sécurité d'approvisionnement. Le mécanisme de partage des charges inscrit dans la proposition garantit une répartition équitable des coûts de sécurité d'approvisionnement entre tous les États membres. En effet, grâce au marché de l'énergie de l'UE, tous les États membres bénéficient de la réduction des risques de rupture d'approvisionnement, quel que soit le lieu de stockage dans l'UE. Ce mécanisme repose sur les accords en matière de solidarité qui devraient être conclus sans retard pour permettre un partage efficace du gaz en cas d'urgence, comme proposé en décembre 2021⁹. La transparence et le suivi des progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de remplissage des installations de stockage sont tout aussi importants. Le groupe de coordination pour le gaz suivra les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif en matière de remplissage et envisagera des mesures appropriées pour soutenir l'effort de remplissage des installations de stockage si nécessaire.

Enfin, étant donné que les infrastructures de stockage de gaz sont essentielles pour la sécurité de l'UE, la **certification** des opérateurs de stockage fournira les garanties nécessaires contre les risques liés au fait que ces installations appartiennent à des opérateurs de pays tiers, et ce dans l'optique de la sécurité d'approvisionnement.

CONCLUSION

Les options exposées dans le présent document pour faire face aux répercussions de la hausse des prix de l'énergie sur nos citoyens et nos entreprises couvrent des interventions d'urgence assorties d'échéances limitant la hausse des prix de l'énergie qui ne devraient pas mettre en péril les objectifs à long terme du pacte vert ni le fonctionnement du marché unique. Aucune de ces options ne constitue une solution miracle et toutes présentent des avantages et des inconvénients.

⁹ Proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil sur les marchés intérieurs des gaz naturel et renouvelable et de l'hydrogène (refonte) [COM(2021) 804 final du 15.12.2021].

Il est urgent de contenir la hausse des prix de l'énergie et de garantir un approvisionnement en gaz adéquat pour l'hiver prochain et au-delà. La meilleure option consiste à agir en tant qu'EU27, dans le cadre d'une approche coordonnée, afin de réduire les coûts et d'utiliser l'effet de levier de notre force commune.

À moyen terme, des solutions plus structurelles sont nécessaires, notamment des interconnexions pour intégrer pleinement le marché de l'énergie, des énergies renouvelables beaucoup plus nombreuses, des mesures en matière d'efficacité énergétique et la diversification de l'approvisionnement énergétique afin d'éviter les dépendances. Le plan REPowerEU accélérera l'introduction de mesures sur tous ces fronts. La Commission présentera son **plan REPowerEU détaillé en mai**. Dans ce contexte, la Commission est également prête à proposer un plan en matière d'économies d'énergie à l'échelle de l'Union.

Avec le déploiement de REPowerEU, le cadre réglementaire de l'UE doit être adapté pour accueillir une part nettement plus importante d'énergies renouvelables dans le bouquet énergétique, conformément aux objectifs ambitieux de décarbonation de l'UE. La Commission évaluera les possibilités d'**optimiser l'organisation du marché de l'électricité d'ici au mois de mai**. Cet exercice tiendra compte de l'évaluation finale de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) sur les avantages et les inconvénients de l'organisation du marché de l'électricité de l'UE, ainsi que d'autres contributions sur le fonctionnement du marché de l'électricité¹⁰.

À terme, l'accélération de l'utilisation des sources d'énergie renouvelables et la promotion d'une consommation énergétique plus efficace, ainsi qu'une politique européenne de stockage et une diversification de l'approvisionnement grâce à un engagement plus coordonné avec des fournisseurs fiables, apporteront des solutions structurelles pour garantir l'accès à une énergie abordable.

Les options et propositions présentées dans le présent document invitent tous les États membres à s'appuyer sur l'atout majeur de l'Europe: son unité et sa solidarité.

Les dirigeants présents au Conseil européen de mars 2022 sont invités à donner l'impulsion nécessaire pour poursuivre les travaux au niveau de la Commission et au niveau législatif afin de garantir la sécurité de l'approvisionnement et des prix de l'énergie abordables aujourd'hui, l'hiver prochain et au-delà.

¹⁰ Certains éléments des options envisagées pour des interventions à court terme, tels que l'acquisition de nouvelles capacités au moyen de contrats d'écart compensatoire bidirectionnels ou l'utilisation du modèle d'agrégateur, pourraient contribuer à ouvrir la voie à de futures modifications de l'organisation du marché européen à long terme, aidant ainsi à protéger les consommateurs contre une volatilité élevée des prix à l'avenir et à accroître la résilience du marché européen de l'énergie.