

Bruxelles, le 13.10.2021
COM(2021) 660 final

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

Lutte contre la hausse des prix de l'énergie: une panoplie d'instruments d'action et de soutien

1. Introduction

L'Union européenne, comme de nombreuses autres régions du monde, est actuellement confrontée à une flambée des prix de l'énergie. Cette flambée constitue une préoccupation majeure pour les citoyens, les entreprises, les institutions européennes et les gouvernements de l'ensemble de l'UE.

La flambée actuelle est principalement due à la hausse de la demande mondiale d'énergie en général et de gaz en particulier, elle-même liée à la reprise. Si les prix de l'énergie ont déjà fluctué par le passé, l'UE sort aujourd'hui de la crise de la COVID-19. Les ménages et les entreprises européens sont confrontés à la perspective d'une hausse des factures énergétiques à un moment où bon nombre d'entre eux ont été fragilisés par une perte de revenus consécutive à la pandémie. Cette réalité peut peser sur la reprise et sa dimension équitable et inclusive. Elle risque également de saper la confiance et le soutien en faveur de la transition énergétique qui s'imposent non seulement pour éviter les effets catastrophiques du changement climatique, mais aussi pour réduire la vulnérabilité de l'UE face à la volatilité des prix des combustibles.

La Commission européenne entend, en priorité, apporter son aide et soutenir les efforts déployés pour s'attaquer aux effets négatifs sur les ménages et les entreprises. Après avoir entendu les États membres et le Parlement européen, elle a élaboré la présente

communication afin d'adopter et de soutenir des mesures appropriées pour atténuer les conséquences de la hausse temporaire des prix de l'énergie.

Le cadre d'action de l'UE permet déjà aux États membres de prendre une série de mesures ciblées immédiates pour protéger les consommateurs vulnérables et atténuer les effets sur l'industrie. La plupart des États membres ont d'ailleurs déjà annoncé des mesures visant à remédier à la situation actuelle. La présente panoplie de mesures permet une approche coordonnée pour protéger les personnes les plus exposées. Elle est soigneusement calibrée pour atteindre l'objectif consistant à lutter contre les effets négatifs de la hausse soudaine des prix et garantir des prix abordables, sans fragmenter le marché unique européen de l'énergie ni mettre en péril les investissements dans le secteur de l'énergie et la transition écologique.

Bien que l'approvisionnement en énergie ne soit pas menacé dans l'immédiat et que les marchés s'attendent aujourd'hui à une stabilisation des prix de gros du gaz d'ici à avril 2022, la sécurité de l'approvisionnement, les niveaux de stockage de gaz et le bon fonctionnement du marché du gaz doivent faire l'objet d'une surveillance particulière avant la saison hivernale. Outre les mesures à court terme, la présente communication donne un aperçu des mesures coordonnées que la Commission envisage de prendre à moyen terme afin d'assurer une meilleure préparation aux fluctuations des prix du gaz tout en réduisant la dépendance de l'UE à l'égard des combustibles fossiles.

2. Prix de l'énergie

En raison de la baisse des prix des combustibles, d'une demande atone et de l'expansion rapide de la production d'énergies renouvelables, les prix de gros de l'énergie ont chuté en 2019 et il était courant de trouver de l'électricité à prix négatifs en 2020. Cette tendance à la baisse s'est brusquement inversée au cours de cette année. Les prix de gros de l'électricité ont augmenté de 200 % sur une base annuelle¹. Cette augmentation a entraîné à son tour une hausse des prix de détail, quoique dans une bien moindre mesure (+ 9 % en moyenne dans l'UE jusqu'en août 2021²).

2.1. Quelles sont les causes de la flambée actuelle?

La hausse actuelle des prix de l'électricité est principalement due à la demande mondiale de gaz, qui augmente à mesure que la reprise économique se renforce. Cette augmentation de la demande n'a pas été accompagnée d'une augmentation correspondante de l'offre et ses effets sont ressentis non seulement dans l'UE, mais aussi dans d'autres régions du monde. En outre, les volumes de gaz provenant de Russie ont été inférieurs aux prévisions, entraînant un resserrement du marché à l'approche de la saison de chauffe. Bien qu'elle ait exécuté ses contrats à long terme avec ses homologues européens, Gazprom n'a offert que peu ou pas de capacités supplémentaires pour alléger la pression sur le marché gazier de l'UE. Les retards dans l'entretien des infrastructures pendant la pandémie ont également freiné l'approvisionnement en gaz.

¹ Par rapport au prix moyen de 2019, les prix ont augmenté de 166 % au début du mois d'octobre 2021 pour l'indice de référence EP5 (DE, ES, FR, NL) et le marché Nordpool (NO, DK, FI, SE, EE, LT, LV).

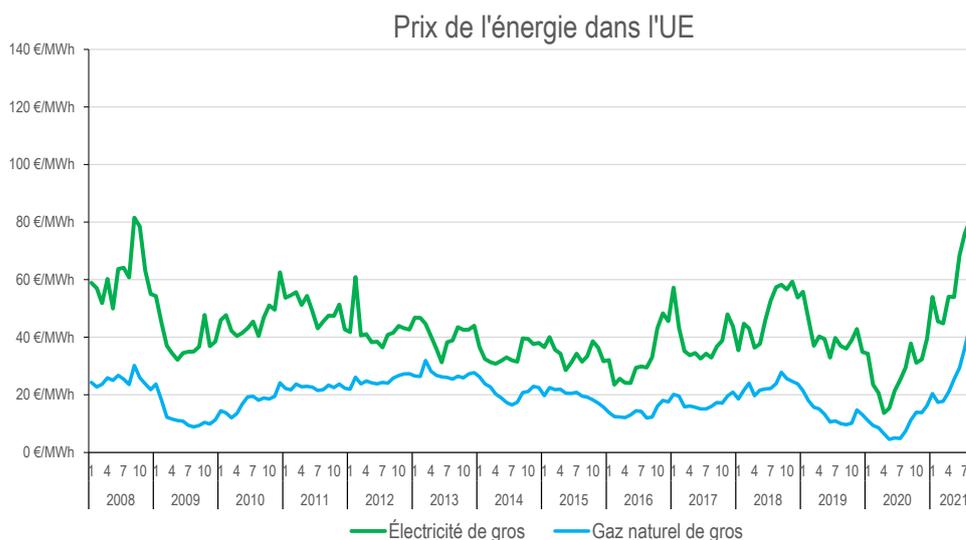
² VaasaETT (<https://www.vaasaett.com/>).

Étant donné que les prix du gaz naturel sont un élément essentiel des prix de l'électricité dans la plupart des pays de l'UE, ces dynamiques sont à l'origine de la majeure partie de la hausse actuelle dans l'Union. En outre, les prix de l'électricité ont également augmenté **en raison des conditions météorologiques saisonnières** (pluviosité limitée et peu de vent au cours de l'été). Ces conditions météorologiques ont entraîné une baisse de la production des énergies renouvelables en Europe.

Le prix européen du carbone a aussi connu une forte hausse en 2021, quoique dans une bien moindre mesure que le prix du gaz. L'effet de la hausse du prix du gaz sur le prix de l'électricité est neuf fois plus important que l'effet de la hausse du prix du carbone³. Le prix du carbone a augmenté d'environ 30 EUR par tonne de CO₂ cette année, pour atteindre actuellement 60 EUR par tonne de CO₂. Cette hausse s'explique, entre autres mais pas uniquement, par une demande accrue de quotas résultant de la reprise de l'activité économique après la crise de la COVID-19 et par les attentes liées aux ambitions climatiques à l'horizon 2030. Le niveau élevé des prix du gaz contribue à son tour à un accroissement du prix du carbone étant donné qu'il entraîne une utilisation accrue du charbon pour la production d'électricité et, partant, une augmentation de la demande de quotas d'émission. Le SEQUE est doté de garde-fous destinés à faire face à des situations de fluctuations excessives des prix. Bien que les conditions requises pour déclencher l'application de ces mesures ne soient actuellement pas réunies⁴, la Commission continuera de suivre l'évolution du prix du carbone. Il est important de noter que le prix du carbone induit par le SEQUE constitue une incitation fondamentale à passer à des énergies renouvelables moins chères, à accroître l'efficacité énergétique et la performance des bâtiments et à recourir à des sources d'énergie à faibles émissions de carbone, contribuant ainsi à long terme à faire baisser les prix de gros et à réduire la vulnérabilité face aux chocs mondiaux tels que celui observé actuellement.

³ De janvier 2021 à septembre 2021, le prix du SEQUE de l'UE a augmenté d'environ 30 EUR/tCO₂, ce qui se traduit par une augmentation des coûts d'environ 10 EUR/MWh pour l'électricité produite à partir de gaz (dans l'hypothèse d'une efficacité de 50 %) et d'environ 25 EUR/MWh pour l'électricité produite à partir de charbon (dans l'hypothèse d'une efficacité de 40 %). Cette augmentation est clairement supplantée par la hausse observée du prix du gaz d'environ 45 EUR/MWh sur la même période, qui se traduit par un coût de production d'électricité supplémentaire d'environ 90 EUR/MWh.

⁴ L'article 29 *bis* de la directive SEQUE prévoit que si, au cours d'une période de plus de six mois consécutifs, le prix des quotas est plus de trois fois supérieur au prix moyen des quotas des deux années précédentes sur le marché européen du carbone, la Commission convoque immédiatement une réunion du comité avec les États membres afin d'examiner d'éventuelles mesures.



Le gaz naturel joue encore un rôle important dans le bouquet énergétique de l'UE. À l'heure actuelle, il représente environ un quart de la consommation d'énergie totale de l'Union. Environ 26 % de ce gaz est consommé par le secteur de la production d'électricité (y compris les installations de cogénération) et environ 23 % par l'industrie. La majeure partie des volumes restants est consommée par les ménages et le secteur des services, principalement pour des besoins de chauffage et de refroidissement⁵. Bien que nous ayons observé ces dernières années une commutation des combustibles utilisés au profit du gaz et des énergies renouvelables, tandis que la part du nucléaire est demeurée à environ 25 % du bouquet électrique, la hausse des prix du gaz a inversé au moins temporairement cette dynamique au profit du charbon dans certains États membres, en dépit du fait que ce dernier génère une intensité de CO₂ plus élevée par MWh.

En 2019, le taux de dépendance de l'UE à l'égard des importations d'énergie s'élevait à 61 % (56 % en 2000). Cette forte dépendance à l'égard des importations⁶ expose l'économie et les secteurs clés de l'UE à d'importantes fluctuations des prix des combustibles fossiles qui sont négociés sur les marchés mondiaux. Les prix du gaz augmentent au niveau mondial, mais cette augmentation est plus significative sur les marchés régionaux importateurs nets comme l'Asie et l'UE. À ce jour, en 2021, les prix ont triplé dans l'UE et plus que doublé en Asie, tandis qu'ils n'ont que doublé aux États-Unis.

2.2. L'impact des prix élevés de l'énergie

Les prix élevés actuels du gaz et de l'électricité touchent la plupart des États membres, quoiqu'à divers degrés et à différents moments. Le lien entre les prix de gros et de détail varie

⁵ Le gaz naturel peut être importé dans l'UE soit au moyen de gazoducs depuis sa source, soit en étant transporté sous forme de gaz naturel liquéfié (GNL). Le gaz doit être stocké pour équilibrer les fluctuations de la demande journalière et saisonnière. Ce stockage permet également de garantir l'approvisionnement en gaz en cas de rupture d'approvisionnement ou de demande particulièrement élevée. Le principal avantage du gaz en stock est qu'il se trouve à proximité du consommateur et peut être distribué sans délai.

⁶ Pétrole (97 %), charbon (44 %) et gaz (90 %).

d'un État membre à l'autre et dépend de la régulation et de la structure des prix de détail et du bouquet énergétique. L'élément de gros ne représente généralement qu'un tiers du prix final,

Variation des prix du gaz et de l'électricité sur la période 2019-2021														
	BE	BG	CZ	DK	DE	EE	IE	EL	ES	FR	HR	IT	CY	LV
Gaz de gros¹	592 %	159 %	565 %	554 %	559 %	264 %	100 %	11 %	370 %	562 %	<i>Sans objet</i>	406 %	<i>Sans objet</i>	271 %
Gaz de détail²	38 %	23 %	7 %	51 %	5 %	-12 %	0 %	28 %	4 %	25 %	5 %	14 %	<i>Sans objet</i>	25 %
Électricité de gros³	306 %	122 %	227 %	245 %	259 %	151 %	343 %	121 %	271 %	281 %	153 %	210 %	<i>Sans objet</i>	153 %
Électricité de détail²	21 %	8 %	15 %	16 %	5 %	23 %	14 %	19 %	-8 %	5 %	3 %	-2 %	-2 %	4 %
	LT	LU ⁴	HU	MT	NL	AT	PL	PT	RO	SI	SK	FI	SE	UE ⁵
Gaz de gros¹	283 %	572 %	410 %	<i>Sans objet</i>	572 %	462 %	504 %	0 %	-41 %	52 %	37 %	289 %	7 %	429 %

le reste se répartissant entre les coûts de transport et de distribution et les taxes et redevances. Toutes choses étant égales par ailleurs, lorsque le gaz occupe une place plus importante dans le bouquet énergétique, l'impact sur les prix de détail est le plus fort; lorsque les prix de détail sont plus étroitement liés au prix de gros dans les contrats, les effets se font sentir plus tôt. Les États membres dans lesquels les contrats à long terme sont plus courants sont susceptibles de voir les hausses de prix se répercuter plus lentement au cours des semaines et mois à venir.

Gaz de détail²	8 %	17 %	-6 %	<i>Sans objet</i>	29 %	19 %	-2 %	-4 %	103 %	-1 %	-8 %	<i>Sans objet</i>	6 %	14 %
Électricité de gros³	154 %	259 %	143 %	171 %	273 %	258 %	83 %	271 %	121 %	151 %	206 %	83 %	135 %	230 %
Électricité de détail²	17 %	7 %	-5 %	0 %	-20 %	14 %	3 %	-4 %	48 %	5 %	9 %	5 %	17 %	7 %

¹ *Source: Données de plateformes et EUROSTAT (dernières données disponibles). Les dernières données disponibles datent de septembre 2021 pour les pays disposant d'une plateforme opérationnelle (BE, BG, CZ, DK, DE, EE, ES, FR, IT, LV, LT, HU, NL, AT, PL, FI).*

Pour les autres États membres, les données datent de juin 2021 (EUROSTAT), à l'exception de SE (mai 2021).

² *Source: VAASAETT (septembre 2021).*

³ *Source: ENTSO-E et sources multiples (septembre 2021).*

⁴ *Les données de gros du Luxembourg se fondent sur les données de l'Allemagne pour l'électricité et sur les données des Pays-Bas pour le gaz.*

⁵ *Plusieurs variables ont été utilisées pour estimer les valeurs de référence de l'UE sur la base des données disponibles.*

Bien que la récente hausse des prix ait des répercussions sur l'ensemble de la société, les personnes en situation de précarité énergétique et les ménages à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure sont les plus touchés étant donné qu'ils consacrent une part nettement plus importante de leur revenu à l'énergie⁷. La précarité énergétique fait l'objet d'une surveillance étroite par la Commission. Selon les dernières données disponibles, en 2019, environ 7 % de la population de l'Union à 27, soit 31 millions de personnes, n'étaient pas en mesure de chauffer correctement leur logement, avec d'importantes disparités selon les catégories de revenus et les États membres. En outre, 6 % de la population de l'UE vivait au sein de ménages confrontés à des arriérés sur les factures de consommation courante.

Les effets sociaux et distributifs dépendent des contrats actuels, ainsi que des cadres réglementaires, et notamment des garde-fous existants qui protègent en particulier les consommateurs vulnérables et en situation de précarité énergétique. Ces garde-fous peuvent comprendre des mesures de politique sociale et publique, y compris des tarifs sociaux, et d'autres moyens compatibles avec le marché intérieur de l'énergie de l'Union, et notamment la directive sur l'électricité⁸ et la directive sur le gaz⁹, ainsi que les orientations de la Commission¹⁰.

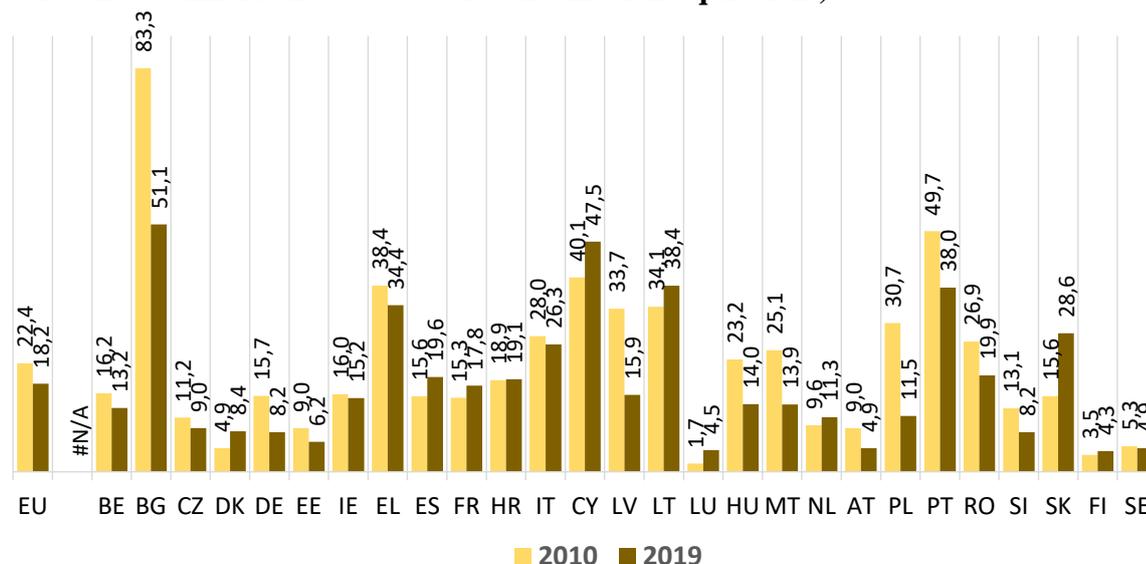
⁷ Pendant la pandémie de COVID-19, 8 États membres (sur les 21 pour lesquels des données sont disponibles) ont connu une augmentation du taux de précarité énergétique d'une année à l'autre en 2020, tandis que 13 États membres ont enregistré une baisse, parmi lesquels les 5 États membres dont les taux étaient supérieurs à 15 % en 2019 (Bulgarie, Grèce, Chypre, Lituanie et Portugal).

⁸ Directive (UE) 2019/944 du Parlement européen et du Conseil du 5 juin 2019 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité et modifiant la directive 2012/27/UE.

⁹ Directive 2009/73/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 juillet 2009 concernant des règles communes pour le marché intérieur du gaz naturel et abrogeant la directive 2003/55/CE.

¹⁰ Voir la recommandation (UE) 2020/1563 de la Commission du 14 octobre 2020 sur la précarité énergétique.

Incapacité à chauffer correctement son logement (% de la population dont le revenu est inférieur à 60 % du revenu médian équivalent)



Source: Eurostat database

La hausse des prix du gaz et de l'électricité peut également avoir des répercussions considérables sur l'industrie et les PME. L'impact des prix élevés de l'énergie est ressenti de manière inégale selon les secteurs, la hausse des prix freinant la production dans les secteurs industriels, tandis que l'impact sur le secteur des services est plus limité. La situation actuelle aggrave encore les problèmes de liquidité rencontrés dans le contexte de la pandémie de COVID-19 par certaines entreprises et par les PME en particulier, l'impact variant d'un secteur à l'autre.

Les prix élevés de l'énergie ont des effets sur les chaînes d'approvisionnement mondiales et européennes, avec des répercussions sur la production, l'emploi et les prix. Les industries à forte intensité énergétique¹¹ sont durement touchées, comme le secteur des engrais. Fortement tributaire du gaz naturel comme matière première, la production du secteur est devenue non rentable et a donc été considérablement réduite au cours des dernières semaines, ce qui a un impact sur l'emploi dans le secteur. En outre, la plus faible production d'engrais devrait entraîner temporairement une hausse des prix des denrées alimentaires ou une réduction des marges de l'industrie alimentaire.

Une hausse des prix de l'énergie a également une incidence significative et immédiate sur le secteur des transports et de la mobilité, engendrant une hausse des coûts pour les conducteurs, les passagers et les utilisateurs de services de transport de fret.

Les prix mondiaux élevés de l'énergie peuvent également entraîner une baisse de l'approvisionnement en matières premières et en composants en cas de réduction de la production, ce qui a un impact momentané sur certains fabricants de l'UE qui dépendent de ces composants et matières, comme en témoigne l'exemple notable du magnésium et de l'industrie automobile de l'UE.

¹¹ Les coûts de l'énergie représentent une part importante des coûts de production dans certains sous-secteurs, à savoir, par exemple, 71 % des coûts de production des engrais, 40 % pour l'aluminium primaire, 31 % pour le zinc et 25 % pour le verre plat.

Sur le plan de l'**impact macroéconomique**, la forte hausse des prix de l'énergie s'ajoute à la montée de l'inflation. Après plusieurs années, l'inflation s'est sensiblement redressée dans l'UE et dans bon nombre d'autres économies avancées depuis le début de l'année. Cette évolution s'explique principalement par des facteurs transitoires, notamment le retour des prix de certaines matières premières de leur plus bas niveau historique à leur niveau d'avant la pandémie, voire à un niveau supérieur, et par les goulets d'étranglement constatés dans l'approvisionnement pour certains biens. Étant donné que ces facteurs devraient être transitoires, l'inflation devrait à nouveau ralentir à partir de l'année prochaine.

De manière globale, l'économie de l'UE se redresse plus rapidement que prévu et devrait continuer à croître à court terme. Les effets de premier tour sur les soldes budgétaires dépendront de l'ampleur de la hausse des recettes fiscales résultant de la perception plus élevée de la TVA sur les produits énergétiques et des recettes plus importantes que prévu des mises aux enchères de quotas d'émission, d'une part, et de l'ampleur des mesures destinées à protéger les utilisateurs finals, d'autre part, notamment les transferts publics en faveur des ménages vulnérables ou les baisses de la TVA.

2.3. Tendances et attentes

Les anticipations actuelles du marché pour les produits énergétiques¹² indiquent que la **hausse des prix actuelle devrait être temporaire**. Les prix de gros du gaz devraient rester **élevés pendant les mois d'hiver et baisser à partir d'avril 2022**. Les prix resteraient toutefois supérieurs à la moyenne des années précédentes¹³.

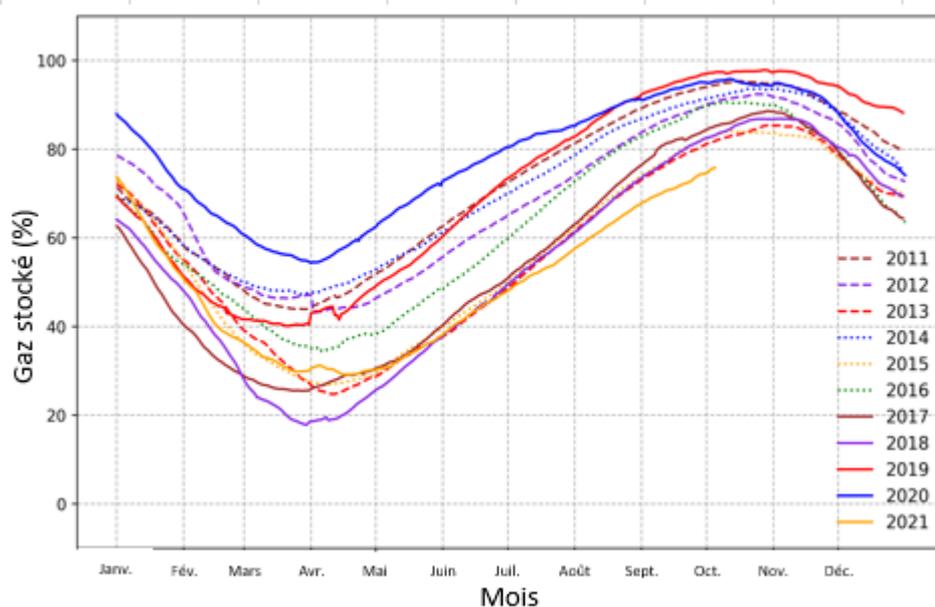
Si le niveau actuel de stockage du gaz en Europe est réduit¹⁴, il semble suffisant pour faire face à un risque d'approvisionnement au cours d'un hiver semblable au précédent. L'évolution des conditions météorologiques pendant la saison hivernale reste néanmoins une variable essentielle à surveiller.

Utilisation des capacités de stockage

¹² L'indice néerlandais TTF Gas Futures, qui s'établit actuellement à environ 90 EUR/MWh, indique un prix d'environ 50 EUR/MWh en avril 2022.

¹³ À un an: 42 EUR/MWh, à deux ans: 35 EUR/MWh, à trois ans: 32 EUR/MWh.

¹⁴ Les niveaux actuels de stockage de gaz de l'UE sont légèrement supérieurs à 75 %, en deçà des 90 % observés en moyenne au cours des 10 dernières années. Au 3 octobre 2021.



Source: Gas Infrastructure Europe

Le règlement de l'UE régissant la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel¹⁵ établit le cadre pour la préparation de l'UE aux situations d'urgence et sa résilience face aux ruptures d'approvisionnement en gaz. Il prévoit des échanges d'informations, une coopération régionale et l'élaboration de plans d'urgence. Le règlement prévoit un mécanisme de solidarité pouvant être activé dans les situations de crise gazière extrême. La Commission convoque régulièrement le réseau pour la sécurité d'approvisionnement en gaz et suit en permanence la situation au niveau régional.

À moyen terme, les fluctuations de prix pourraient se poursuivre et de fortes fluctuations temporaires ne peuvent être exclues à l'avenir, car il se pourrait que l'offre et la demande mondiales ne s'accordent pas toujours harmonieusement en raison de facteurs géopolitiques, technologiques et économiques.

La demande mondiale d'électricité devrait augmenter de près de 5 % en 2021 et de 4 % en 2022, sous l'effet de la reprise économique mondiale. En Europe, la demande d'électricité devrait augmenter de près de 2 % en 2022.

3. Une panoplie de mesures pour aider à relever le défi

La flambée actuelle des prix nécessite une réaction rapide et coordonnée. Le cadre juridique existant permet à l'UE et à ses États membres de prendre des mesures pour remédier aux effets des fluctuations soudaines des prix.

La réaction immédiate devrait donner la priorité à des mesures adaptées pouvant atténuer rapidement les effets sur les groupes vulnérables, pouvant être ajustées facilement lorsque la

¹⁵ Règlement (UE) 2017/1938 du Parlement européen et du Conseil du 25 octobre 2017 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel et abrogeant le règlement (UE) n° 994/2010.

situation de ces groupes s'améliore et évitant d'interférer avec la dynamique du marché ou d'affaiblir les incitations à la transition vers une économie décarbonée. À moyen terme, la réaction devrait se concentrer sur l'utilisation plus efficace de l'énergie dans l'UE, la diminution de la dépendance à l'égard des combustibles fossiles et le renforcement de la résilience face aux flambées des prix de l'énergie, tout en fournissant de l'énergie abordable et propre aux consommateurs finals.

3.1. Mesures immédiates de protection des consommateurs et des entreprises

Vingt États membres ont pris ou envisagent de prendre des mesures, souvent dans le but d'atténuer les effets sur les plus vulnérables, les plus petites entreprises et les industries à forte intensité énergétique. Il s'agit notamment de plafonds sur les prix et de réductions fiscales temporaires pour les consommateurs d'énergie vulnérables, ou de bons et de subventions pour les consommateurs et les entreprises.

Ces mesures immédiates pourraient être financées en partie **par les recettes générées par la mise aux enchères des quotas dans le cadre du SEQE de l'UE, par des prélèvements et des taxes sur les prix de l'énergie, ainsi que par des taxes environnementales**. Dans le contexte actuel, les recettes liées au SEQE, plus élevées que prévu, peuvent être utilisées pour financer les besoins imprévus en matière de soutien social ciblé. Du 1^{er} septembre 2020 au 30 août 2021, les recettes générées par la mise aux enchères des quotas dans le cadre du SEQE de l'UE se sont élevées à¹⁶ 26 300 000 000 EUR.

3.1.1. Aide au revenu d'urgence et efforts visant à prévenir les coupures du réseau

Les États membres peuvent verser des aides sociales spécifiques aux personnes les plus à risque, afin de les aider à régler leurs factures énergétiques à court terme, ou fournir un soutien à l'amélioration de l'efficacité énergétique, tout en garantissant le bon fonctionnement du marché. Ces aides pourraient prendre la forme de paiements forfaitaires, de sorte à maintenir l'incitation à réduire la consommation d'énergie et à investir dans les économies d'énergie.

En outre¹⁷, les États membres peuvent également mettre en place des garde-fous afin d'**éviter les coupures** du réseau énergétique ou reporter temporairement les paiements lorsque les consommateurs sont confrontés à des difficultés à court terme pour payer leurs factures.

¹⁶ Alors que les fonds SEQE devraient principalement soutenir la poursuite des réductions des émissions, en particulier au moyen d'investissements dans des mesures d'efficacité énergétique, dans la transition énergétique et dans les technologies propres, l'article 10, paragraphe 3, de la directive SEQE (directive 2009/29/CE) détermine que les États membres peuvent faire usage des recettes des enchères pour fournir une aide financière afin de prendre en considération les aspects sociaux en ce qui concerne les ménages à revenus faibles et moyens.

¹⁷ Des prix de détail réglementés pour les ménages en situation de précarité énergétique et vulnérables sont autorisés par la législation de l'UE uniquement dans des circonstances exceptionnelles et dans des conditions strictes. Les prix réglementés faussent les signaux d'investissement dans la production et privent les consommateurs de tout pouvoir.

Plusieurs États membres ont introduit de telles mesures au début de la pandémie de COVID-19¹⁸, lesquelles peuvent désormais être prolongées.

Sur la base de la recommandation sur la précarité énergétique de l'année dernière¹⁹, la **Commission appellera les représentants des États membres et les régulateurs de l'énergie à discuter de la manière de protéger au mieux les consommateurs vulnérables**. Cela permettra aux États membres d'échanger les bonnes pratiques et de mieux cibler les mesures visant à lutter contre la précarité énergétique, en phase avec les politiques de l'UE connexes, notamment en ce qui concerne l'efficacité énergétique et la vague de rénovations.

Les États membres pourraient:

- **fournir des mesures d'indemnisation et un soutien direct limités dans le temps aux utilisateurs finals en situation de précarité énergétique**, y compris aux groupes à risque, par exemple au moyen de bons ou en couvrant une partie de la facture énergétique, grâce notamment à un financement provenant des recettes du SEQE;
- **mettre en place et/ou maintenir des garde-fous pour éviter les coupures du réseau énergétique** ou reporter temporairement les paiements;
- **échanger les bonnes pratiques** et coordonner les mesures par l'intermédiaire du groupe de coordination de la Commission sur la précarité énergétique et les consommateurs vulnérables.

3.1.2. Fiscalité

Les taxes et les prélèvements fournissent des recettes permettant d'indemniser les ménages les plus vulnérables et de lutter contre la précarité énergétique, tout en encourageant les investissements dans les sources d'énergie renouvelables et en soutenant la transition écologique.

Les taxes et les prélèvements²⁰ sur les prix de détail de l'électricité et du gaz sont très variables. En moyenne, ils représentent 41 % des prix de l'électricité des ménages et 30 à 34 % des prix de l'électricité de l'industrie, ainsi que 32 % des prix du gaz des ménages et 13 à 16 % des prix du gaz de l'industrie. La directive sur la taxation de l'énergie²¹ et la directive

¹⁸ Mesures spéciales prises dans le contexte de la COVID-19 pour protéger les consommateurs vulnérables: les gouvernements nationaux et les régulateurs de l'énergie ont mis en place une suspension des coupures en cas de non-paiement des factures d'énergie. En plus des mesures gouvernementales, plusieurs entreprises du secteur de l'énergie de toute l'UE ont adopté des initiatives volontaires visant à soutenir les consommateurs, comme des modalités de paiement et une politique de non-recours aux coupures.

¹⁹ Recommandation (UE) 2020/1563 de la Commission du 14 octobre 2020 sur la précarité énergétique.

²⁰ Ces taxes et prélèvements comprennent notamment des droits d'accises sur les produits énergétiques et l'électricité et une taxe sur la valeur ajoutée (TVA), harmonisés au niveau de l'UE, mais aussi d'autres taxes et prélèvements environnementaux nationaux destinés à financer les investissements dans les énergies renouvelables nécessaires à la transition écologique.

²¹ Directive 2003/96/CE du Conseil du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité.

sur la TVA²² de l'UE laissent une certaine marge de manœuvre aux États membres. La directive sur la taxation de l'énergie permet aux États membres d'accorder des exonérations ou des réductions du niveau de taxation sur l'électricité, le gaz naturel, le charbon et les combustibles solides utilisés par les ménages. Les États membres ont la faculté d'accorder ces exonérations ou ces réductions du niveau de taxation directement, sous la forme d'un taux de taxe différencié ou sous la forme d'un remboursement total ou partiel du montant de la taxe. La **réduction du niveau de taxation** doit être ciblée et éviter de provoquer des distorsions. Les États membres peuvent décider d'appliquer des taux de TVA réduits sur les produits énergétiques pour autant qu'ils respectent les taux minimaux prévus par la directive de l'UE sur la TVA²³ et qu'ils consultent le comité de la TVA de l'UE.

Certains États membres utilisent les recettes fiscales supplémentaires pour fournir des indemnités forfaitaires aux ménages vulnérables. D'autres utilisent une partie des recettes provenant des taxes environnementales pour financer les systèmes de protection sociale. Les États membres dans lesquels les prélèvements destinés à subventionner la production d'énergie renouvelable représentent une part importante du prix de détail de l'électricité peuvent envisager de financer ces actions par des recettes publiques autres que les factures d'électricité. Cela aurait l'avantage de soulager les consommateurs vulnérables d'une part importante de leur facture énergétique.

La proposition de directive révisée sur la taxation de l'énergie, déposée en juillet 2021, vise à moderniser la taxation de l'énergie dans l'UE en l'alignant sur les objectifs climatiques de l'UE et en garantissant l'équité sociale. La directive révisée encouragerait les investissements dans les sources d'énergie renouvelables et l'utilisation de celles-ci et prévoirait la possibilité d'exemptions ciblées pour soutenir les ménages vulnérables et en situation de précarité énergétique, en particulier pendant la transition vers un système énergétique plus propre.

Les États membres pourraient:

- **réduire les taux de taxation pour les populations vulnérables** de manière limitée dans le temps et ciblée;
- **envisager de transférer le financement des régimes de soutien à l'énergie renouvelable** des prélèvements vers des sources autres que la facture d'électricité.

3.1.3. Aides d'État

Les mesures de nature générale, qui aident de manière égale tous les consommateurs d'énergie, ne constituent pas des aides d'État. Ces mesures non sélectives peuvent par exemple prendre la forme de réductions des taxes ou des prélèvements ou d'un taux réduit pour l'approvisionnement en gaz naturel, en électricité ou en chauffage urbain. Dans la mesure où les interventions nationales sont considérées comme des aides, elles peuvent être jugées compatibles avec les règles en matière d'aides d'État si elles remplissent certaines conditions. Par exemple, les aides sous la forme de réductions de taxes environnementales

²² Directive 2006/112/CE du Conseil du 28 novembre 2006 relative au système commun de taxe sur la valeur ajoutée.

²³ Le cadre juridique relatif aux taux de TVA fait actuellement l'objet d'un réexamen au sein du Conseil.

harmonisées jusqu'à concurrence du minimum fixé dans la directive sur la taxation de l'énergie peuvent être mises en œuvre par les États membres sans notification préalable à la Commission.

Des mesures de soutien plus ciblées peuvent être utilisées pour aider les entreprises ou les industries à s'adapter en temps utile et à participer pleinement à la transition énergétique. Le respect des règles en matière d'aides d'État et de subventions internationales garantira que ces mesures ne faussent pas indûment la concurrence et ne conduisent pas à une fragmentation du marché intérieur. Les mesures d'aide devraient être neutres sur le plan technologique et non discriminatoires²⁴ envers les entreprises se trouvant dans une situation comparable. Elles ne devraient pas non plus nuire à l'efficacité des mécanismes existants fondés sur le marché (y compris le SEQE de l'UE) et respecter les objectifs généraux de décarbonation et ceux contenus dans les plans nationaux en matière d'énergie et de climat.

Il convient d'encourager les contrats à long terme d'achat d'électricité produite à partir de sources renouvelables. Ces contrats peuvent apporter des avantages à la fois aux utilisateurs industriels et aux producteurs d'électricité renouvelable. Il s'agit de contrats à long terme par lesquels un producteur et un acheteur d'électricité acceptent d'acheter et de vendre une quantité d'électricité renouvelable à un prix convenu pour une période plus longue. Ces contrats offrent la certitude d'un revenu donné au producteur, tandis que l'utilisateur peut bénéficier d'un prix de l'électricité stable. La Commission collaborera avec les États membres pour faciliter l'extension, au-delà des grandes entreprises, du marché des contrats d'achat d'électricité décarbonée, y compris pour les PME, par exemple en agrégeant la demande des utilisateurs finals, en levant les obstacles administratifs pertinents ou en prévoyant des clauses contractuelles types. À court terme, des mesures d'accompagnement telles que la mise en relation de partenaires, les contrats types et la réduction des risques au moyen de produits financiers InvestEU peuvent soutenir le déploiement de tels contrats.

Les États membres pourraient:

- **prendre des mesures de réduction des coûts de l'énergie pour tous les utilisateurs finals d'énergie;**
- **fournir des aides aux entreprises ou aux industries pour faire face à la crise,** tout en respectant pleinement l'encadrement des aides d'État, en utilisant, s'il y a lieu, la marge de manœuvre que leur confère l'encadrement et en encourageant la transition vers l'abandon des combustibles fossiles;
- **favoriser l'extension, au-delà des grandes entreprises, de l'accès aux contrats d'achat d'électricité renouvelable,** y compris pour les PME, par exemple en agrégeant la demande des utilisateurs finals, conformément aux règles de concurrence;

²⁴. Conformément aux règlements d'exemption par catégorie et aux lignes directrices sur les aides d'État, toute intervention de l'État doit être définie de manière transparente et non discriminatoire, sur la base de critères objectifs et proportionnés.

- soutenir les contrats d'achat d'électricité au moyen de mesures d'accompagnement telles que la mise en relation de partenaires, les contrats types et la réduction des risques au moyen de produits financiers InvestEU.

3.1.4. Renforcer la surveillance du marché

Dans le contexte actuel de prix élevés, il est plus important que jamais d'anticiper les risques pour la sécurité de l'approvisionnement et d'assurer la transparence et l'intégrité du fonctionnement des marchés, en dissipant les craintes liées à des pratiques de manipulation ou d'abus, notamment au vu des évolutions actuelles. Cela nécessite de faire appel à tous les leviers de surveillance et de contrôle de l'application des règles du marché dont dispose la Commission, en partenariat avec les États membres.

L'UE possède un instrument fort et solide permettant de détecter les manipulations de marché, à savoir le règlement concernant l'intégrité et la transparence du marché de gros de l'énergie (REMIT). **REMIT jette les bases d'une transparence et d'une intégrité accrues du marché** et protège, en fin de compte, les intérêts des entreprises et des consommateurs.

Le débat public sur la flambée des prix de l'énergie fait état de craintes au sujet de possibles distorsions de concurrence de la part d'entreprises présentes sur les marchés européens du gaz. La Commission enquête actuellement en priorité sur toutes les allégations de possibles comportements commerciaux anticoncurrentiels de la part d'entreprises produisant et fournissant du gaz naturel à l'Europe²⁵. La Commission coopère étroitement avec les autorités nationales de concurrence des États membres dans le cadre du réseau européen de la concurrence (REC). Les instruments de défense commerciale de l'UE peuvent également être utiles pour garantir une concurrence ouverte et équitable entre les entreprises grandes consommatrices d'énergie dans des pays tiers et celles situées dans l'UE.

Des questions se sont également posées concernant le fonctionnement du marché européen du carbone et les raisons de la hausse de son prix. Toutefois, rien dans les informations récentes sur le marché ne prouve que la spéculation est un moteur majeur du prix sur le **marché du carbone**. À la mi-septembre 2021, les rapports de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF) montrent que la majorité des positions (plus de 90 %) sont détenues par des entités soumises à des obligations de conformité au titre du SEQE et par des banques, qui jouent un rôle important pour répondre aux besoins de couverture des risques des entreprises soumises aux obligations de conformité. La participation d'entités financières au marché augmente la liquidité, ce qui réduit la pression sur les prix.

La formation équitable des prix et l'intégrité du marché européen du carbone sont garanties par un régime de surveillance solide également applicable aux autres marchés financiers²⁶. La participation d'entités financières au marché du carbone devrait augmenter la liquidité, ce qui

²⁵ Le comportement commercial suppose que les entreprises peuvent arrêter leurs décisions de manière autonome, sans être contraintes par la loi de se comporter d'une certaine manière.

²⁶ Le marché est surveillé par les régulateurs financiers de 27 États membres sous la coordination de l'Autorité européenne des marchés financiers (AEMF).

contribuerait à réduire la volatilité et la pression sur les prix. Afin d'examiner de plus près les types de comportements de négociation et le besoin potentiel d'actions ciblées, **la Commission demandera à l'AEMF d'effectuer une première analyse préliminaire pour le 15 novembre** et la chargera d'analyser, pour début 2022, les échanges de quotas d'émission. La Commission évaluera ensuite si certains comportements de négociation nécessitent des actions réglementaires supplémentaires.

La Commission entend:

- **enquêter sur les indices de tout comportement anticoncurrentiel éventuel** sur le marché de l'énergie;
- **demander à l'AEMF** de renforcer encore le suivi de l'évolution du marché européen du carbone;
- en collaboration avec l'ACER et les autorités nationales, veiller à ce que REMIT soit effectivement appliqué.

3.1.5. Dialogue avec les partenaires internationaux

Compte tenu de la nature mondiale de la hausse actuelle des prix, une coopération internationale en ce qui concerne la fourniture, le transport et la consommation de gaz naturel peut contribuer à maintenir sous contrôle les prix du gaz naturel. La Commission discute avec les principaux pays producteurs et consommateurs de gaz naturel afin de faciliter les échanges de gaz naturel. Ce dialogue avec nos partenaires internationaux vise à accroître la liquidité et la flexibilité du marché international du gaz afin de garantir des approvisionnements en gaz naturel suffisants et compétitifs.

La Commission entend:

- **étendre son dialogue international sur l'énergie** afin de garantir la transparence, la liquidité et la flexibilité des marchés internationaux;
- **présenter une stratégie de dialogue international sur l'énergie** début 2022 qui tiendra compte, entre autres, des actions nécessaires pour garantir la sécurité et la compétitivité des marchés internationaux de l'énergie tout au long de la transition énergétique en cours.

3.2. Mesures à moyen terme

La hausse inattendue des prix que nous connaissons actuellement met en lumière certaines inconnues de la transition vers une énergie propre en cours au niveau mondial.

L'UE devrait, en tirant des enseignements de la présente crise, envisager des mesures qui, sans avoir une incidence immédiate sur la situation actuelle, renforceront la préparation à d'éventuels chocs futurs sur les prix, accroîtront l'intégration et la résilience du marché,

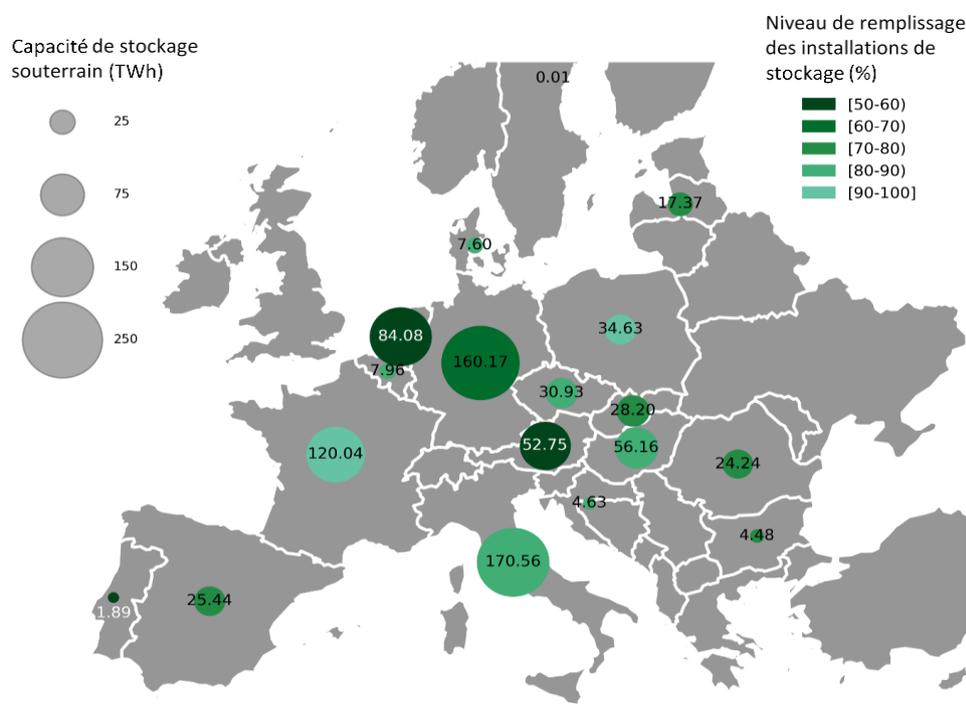
donneront aux consommateurs les moyens d’agir, amélioreront l’accès à une énergie abordable et réduiront la dépendance à l’égard des combustibles fossiles volatils.

L’UE continuera de mettre en place des mesures visant à favoriser un système énergétique à forte proportion d’énergies renouvelables, notamment grâce à un stockage adéquat, à des interconnecteurs transfrontières, à une charge de base et à une production d’électricité flexible, ce qui compensera les éventuelles pénuries temporaires d’approvisionnement.

3.2.1. Capacité de stockage et système énergétique de l’UE résilient

Les événements récents nous rappellent que la **résilience du système énergétique européen** est de plus en plus importante, étant donné que ce système intègre davantage d’énergie renouvelable décentralisée et que les combustibles fossiles sont progressivement abandonnés. Les dispositions en matière de sécurité de l’approvisionnement et de préparation au risque doivent être adaptées à la transition vers une énergie propre.

La situation actuelle du marché du gaz montre que le niveau de **stockage du gaz** reste une variable pertinente. **Aujourd’hui, le stockage n’est pas disponible dans tous les États membres de l’UE.** Dans environ la moitié des États membres, l’utilisation du stockage est soutenue par des obligations nationales, comme les réserves stratégiques utilisées en cas d’urgence. Une approche européenne plus intégrée pourrait optimiser les coûts et les avantages du stockage du gaz sur l’ensemble du territoire de l’UE afin de contribuer à amortir la volatilité des prix de l’énergie.



Source: élaborée par le JRC sur la base des données de Gas Infrastructure Europe (GIE)

La Commission envisage de réviser, en décembre 2021, le règlement relatif à la sécurité de l’approvisionnement en gaz. Dans ce contexte, la résilience du marché du gaz de l’UE pourrait être renforcée, par exemple en prévoyant un accès facilité aux capacités de stockage

par-delà les frontières, y compris pour les gaz renouvelables et à faibles émissions de carbone. La Commission pourrait étudier les avantages potentiels des mécanismes de soutien fondés sur le marché (par exemple, les enchères), afin de garantir une utilisation optimale des capacités de stockage de gaz disponibles. Dans ce contexte, il est également essentiel que les États membres mettent en place les dispositifs techniques, financiers et juridiques nécessaires pour fournir du gaz par-delà les frontières.

La Commission analysera également les avantages possibles de la **passation conjointe de marchés pour les stocks de réserve** de gaz par les entités réglementées ou les autorités nationales, afin de permettre la mise en commun des forces et de créer des réserves stratégiques. La participation au système d'achat groupé serait volontaire et ce dernier devrait être structuré de manière à ne pas perturber le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie et à respecter les règles de concurrence.

Sur la base du règlement (UE) 2017/1938 concernant des mesures visant à garantir la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel, la Commission entend adopter prochainement un acte délégué établissant de nouveaux **groupes de risque régionaux transnationaux pour ce qui est de l'approvisionnement en gaz**. Les groupes de risque analyseront les risques pour les quatre prochaines années et conseilleront les États membres et la Commission sur les mesures à prendre pour gérer ces risques de manière adéquate. Une attention particulière sera accordée aux régions dans lesquelles le stockage est inhabituellement bas. Les groupes de risque évalueront également la possibilité de dispositifs de stockage régionaux conjoints sur une base volontaire.

Comme annoncé dans sa communication d'avril 2021, la Commission adoptera un acte délégué complémentaire du règlement sur la taxinomie de l'UE portant sur des activités non encore couvertes par l'acte délégué relatif au volet climatique de la taxinomie de l'UE. Cet acte délégué complémentaire couvrira l'énergie nucléaire, sous réserve des résultats du processus de réexamen spécifique qui est en cours en vertu du règlement établissant la taxinomie de l'UE et conformément à ces résultats. Cet acte délégué complémentaire couvrira également les activités de production de gaz naturel et les technologies connexes en tant qu'activités transitoires, dans la mesure où elles restent dans les limites de l'article 10, paragraphe 2, du règlement établissant la taxinomie de l'UE. Les avantages d'une clause de limitation dans le temps des activités transitoires seront examinés dans ce contexte. La Commission réfléchira à une proposition législative pour soutenir le financement de certaines activités économiques, principalement dans le secteur de l'énergie, y compris du gaz, qui contribuent à réduire les émissions de gaz à effet de serre d'une manière favorisant la transition vers la neutralité climatique, mais qui ne peuvent prétendre être incluses dans la taxinomie.

Le **stockage d'énergie** est de plus en plus essentiel pour le secteur de l'électricité de l'UE et sa durabilité. Tant les options de stockage à moyen terme (batteries) que les options de stockage à long terme (conversion d'électricité en un autre vecteur énergétique) doivent être exploitées. L'augmentation du stockage de l'électricité soutient en particulier l'intégration des énergies renouvelables dans le système et le lissage du pic de charge. Cela pourrait également faire baisser les prix de l'électricité pendant les pics, lorsque les producteurs utilisant des combustibles fossiles fixent souvent le prix. Il convient de consacrer des investissements substantiels dans ce domaine. La Commission recensera les actions clés de

l'UE permettant de soutenir le **développement du stockage d'électricité** en tant qu'outil de flexibilité essentiel, garantissant des conditions de concurrence équitables et des signaux économiques adéquats.

Le marché de l'électricité de l'UE est fondé sur une méthode de tarification reposant sur le prix marginal et sur le marché uniforme, ce qui signifie que tout le monde reçoit le même prix pour l'électricité sur le marché de gros. Étant donné que les centrales électriques alimentées au gaz restent actuellement souvent nécessaires pour répondre à la demande d'électricité, le prix du gaz a une incidence sur le coût de production de l'électricité, avec les effets négatifs visibles aujourd'hui. Toutefois, il existe un consensus général sur le fait que le modèle de tarification reposant sur le prix marginal est le plus efficace pour des marchés de l'électricité libéralisés et le plus approprié pour favoriser les échanges d'électricité efficaces entre les États membres sur le marché de gros. Ce modèle est également conçu sur mesure pour promouvoir l'intégration des énergies renouvelables, qui font baisser les prix grâce à leurs coûts d'exploitation nuls.

Bien que rien ne démontre clairement, à l'heure actuelle, qu'un autre cadre de marché permettrait d'avoir des prix plus bas et des meilleures incitations, la **Commission chargera l'Agence pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) d'évaluer** les avantages et inconvénients de l'**organisation actuelle du marché de gros de l'électricité**, notamment sa capacité à faire face à des situations de volatilité extrême des prix sur les marchés du gaz et les mesures en place pour atténuer cette volatilité, tout en assurant une transition efficace du point de vue des coûts vers un système de consommation nette d'énergie nulle, et de proposer des recommandations auquel la Commission donnera suite le cas échéant. Dans le même temps, la Commission prendra contact avec l'ACER afin de lui demander une évaluation préliminaire de la situation sur le marché de l'électricité, qui fera l'objet d'un rapport au plus tard à la mi-novembre.

De plus, il est également important d'adapter la résilience du système énergétique aux nouvelles menaces en constante évolution, comme les menaces informatiques ou les événements météorologiques extrêmes. D'ici à la fin 2022, la Commission prendra des mesures pour améliorer encore la **résilience des infrastructures énergétiques critiques** à la lumière des nouvelles menaces en constante évolution. Parmi ces mesures figurent de nouvelles règles sur la cybersécurité de l'électricité pleinement harmonisées avec la législation horizontale sur la cybersécurité²⁷, une recommandation de la Commission visant à parvenir à une approche harmonisée du recensement des infrastructures énergétiques critiques, des échanges d'informations et des options disponibles pour financer la résilience des infrastructures énergétiques critiques. Elles comprendront également la création d'un groupe permanent européen d'opérateurs et d'autorités sur la résilience des infrastructures énergétiques.

²⁷ COM(2020) 823 final, proposition de directive du Parlement européen et du Conseil concernant des mesures destinées à assurer un niveau élevé commun de cybersécurité dans l'ensemble de l'Union, abrogeant la directive (UE) 2016/1148.

La Commission analysera également le potentiel de marchés de détail régionaux ou à l'échelle de l'UE qui soient pleinement harmonisés. Les éléments indiquent²⁸ qu'une harmonisation transfrontière accrue des règles et pratiques sur le marché de détail stimule la concurrence transfrontière et contribue à maintenir les prix sous contrôle. Ce travail s'appuierait sur deux importants volets en cours, à savoir les actes d'exécution relatifs à l'interopérabilité. Comme cela a été le cas pour le couplage du marché de gros de l'électricité, une telle harmonisation du marché pourrait d'abord passer par la coopération entre États membres avant d'évoluer au fil du temps vers un marché intérieur de l'énergie pleinement intégré pour les consommateurs.

L'innovation est un élément important pour garantir un système énergétique de l'UE résilient. L'Europe est à la pointe s'agissant des jeunes pousses dans le domaine de l'énergie durable, qui proposent des solutions innovantes allant de l'énergie géothermique profonde à l'hydrogène. Les États membres et l'UE devraient collaborer pour faciliter le déploiement des solutions innovantes.

La Commission entend:

- proposer un cadre réglementaire pour le marché du gaz et de l'hydrogène au plus tard en décembre 2021;
- envisager de réviser le règlement sur la sécurité de l'approvisionnement afin de garantir un meilleur fonctionnement du **stockage de gaz** dans l'ensemble du marché unique et de conclure les accords nécessaires en matière de solidarité;
- adopter, au plus tard en novembre 2021, un règlement établissant de nouveaux **groupes de risque régionaux transnationaux pour ce qui est de l'approvisionnement en gaz** et conseiller les États membres sur la conception de leurs plans d'action nationaux en matière de prévention et d'urgence;
- soutenir le développement d'un **stockage de l'énergie** à l'épreuve du temps en tant qu'outil de flexibilité essentiel, concernant tant les options de stockage de court à moyen terme (par exemple, la capacité d'effacement et les batteries) que les options de stockage à long terme (par exemple, l'hydrogène);
- étudier les avantages potentiels et la création d'une **passation conjointe de marchés** volontaire pour les stocks de gaz de réserve, conformément aux règles régissant le marché de l'énergie et aux règles de concurrence de l'UE;
- adopter un corpus réglementaire sur la cybersécurité dans le domaine de l'électricité;
- charger l'ACER d'étudier les avantages et les inconvénients du marché de l'électricité tel qu'il existe et proposer des recommandations en vue d'une évaluation par la Commission d'ici à avril 2022;
- analyser le potentiel d'une initiative visant à développer des marchés de détail régionaux ou à l'échelle de l'UE qui soient pleinement harmonisés.

²⁸ https://ec.europa.eu/info/news/commission-publishes-report-barriers-eu-retail-energy-markets-2021-feb-23_en

3.2.2. Soutenir une transition juste et protéger les utilisateurs finals

Étant donné que de futures hausses des prix de l'énergie ne sont pas à exclure, il restera important de pouvoir soutenir les consommateurs et les entreprises vulnérables. Les outils et initiatives visant à soutenir une transition juste revêtiront une importance particulière.

D'ici à la fin de l'année, la Commission présentera une proposition de **recommandation du Conseil**²⁹ fournissant de nouvelles orientations aux États membres sur la meilleure manière de traiter les aspects sociaux et liés au travail de la transition écologique afin de garantir son équité. Cette initiative indiquera les politiques d'accompagnement nécessaires pour amoindrir les éventuels effets distributifs néfastes de la transition, ainsi que pour exploiter les possibilités offertes par la transition en termes d'emplois de qualité et d'avantages sociaux connexes, tels qu'une énergie abordable pour tous, tout en atténuant ou en compensant les effets distributifs néfastes, le cas échéant.

Le **Fonds social pour le climat** proposé récemment permettrait d'apporter une réponse structurelle à la lutte contre la précarité en matière d'énergie et de mobilité. Il fournira aux États membres des fonds supplémentaires pour l'amélioration des bâtiments, le développement des infrastructures et l'aide directe au revenu qui peut aider les citoyens tout au long de la phase initiale de la transition écologique. Doté d'une enveloppe de 72 200 000 000 EUR, le Fonds cible spécifiquement les groupes de population (ménages, usagers des transports, microentreprises) exposés aux difficultés découlant de l'extension proposée du système d'échange de quotas d'émission aux secteurs de la construction et du transport routier. Il peut fournir des ressources aux États membres afin que ceux-ci octroient une aide directe temporaire au revenu. Grâce à une proposition tendant à ce que les États membres engagent des montants de même niveau, le Fonds mobiliserait 144 400 000 000 EUR.

Les consommateurs de l'UE devraient bénéficier d'un niveau élevé de protection et d'autonomisation pour participer activement au marché de l'énergie. Concrètement, les consommateurs doivent être mieux informés de leur consommation d'énergie, ainsi que des possibilités de la réduire et de **changer de fournisseur** pour diminuer les coûts. Ils devraient avoir la possibilité de contacter des organisations de consommateurs, des agences de l'énergie et des fournisseurs de services d'efficacité énergétique afin de recevoir un retour d'information sur leur comportement en matière de consommation d'énergie sur une période déterminée, ainsi que des conseils sur la manière de réduire leur consommation et leurs factures d'énergie. Ils devraient également avoir la possibilité de développer leur propre capacité de production et de stockage d'énergie renouvelable à des prix abordables et avec un bon retour sur investissement, en jouant leur rôle de consommateurs dans le système énergétique décentralisé. Une attention particulière sera accordée à la poursuite du développement des communautés énergétiques, en mettant l'accent sur les consommateurs vivant dans les zones rurales.

²⁹ COM(2021) 550 final. Communication de la Commission au Parlement européen, au Comité économique et social européen et au Comité des régions — «Ajustement à l'objectif 55»: atteindre l'objectif climatique de l'UE à l'horizon 2030 sur la voie de la neutralité climatique.

Un volet important du paquet «gaz» que la Commission présentera en décembre résidera dans **l'amélioration des dispositions en faveur des consommateurs, y compris pour les marchés du gaz**. La Commission envisage des exigences minimales en matière de conditions contractuelles, un changement de fournisseur plus rapide et gratuit et un renforcement du déploiement des compteurs intelligents afin de permettre aux consommateurs de bénéficier d'offres plus nombreuses et plus vertes et de mieux gérer leurs coûts de consommation. Un cadre favorable aux communautés énergétiques citoyennes sur le marché du gaz permettra aux consommateurs d'acheter des gaz renouvelables quelle que soit leur situation géographique et apportera également des avantages à l'économie locale. Cela contribuera à stimuler l'acceptation par le public des projets relatifs aux gaz renouvelables et à mobiliser des investissements privés dans les gaz renouvelables et à faible intensité de carbone.

La sortie du marché ou la défaillance d'un fournisseur peut avoir des conséquences négatives pour les consommateurs – des conséquences sur lesquelles ils n'ont aucun contrôle. La hausse des prix de l'énergie peut représenter une pression indue, en particulier sur les petits fournisseurs proposant des contrats à prix fixe. Il est donc nécessaire de faciliter l'accès de tous les fournisseurs d'énergie, y compris les plus petits, aux marchés financiers, afin qu'ils puissent couvrir leurs contrats contre l'évolution future des prix. Pour remédier à cette situation, la législation de l'UE reconnaît que les États membres peuvent désigner un **fournisseur de dernier recours**. Toutefois, il est également important que cela ne crée pas un aléa moral, à savoir protéger les fournisseurs de leurs décisions commerciales au détriment de tous les consommateurs. Parallèlement à des mesures visant à améliorer l'accès des petits fournisseurs aux marchés à long terme, la Commission clarifiera les règles visant à protéger les consommateurs contre la défaillance de certains fournisseurs et le fonctionnement des systèmes de fournisseur de dernier recours.

La Commission:

- présentera, d'ici à décembre 2021, une proposition de **recommandation du Conseil** donnant de nouvelles orientations aux États membres sur la meilleure manière de traiter les aspects sociaux et liés au travail de la transition écologique.

Les États membres pourraient:

- **soutenir l'autonomisation des consommateurs** en leur fournissant des informations et des options sur la manière dont ils peuvent participer au marché de l'énergie, être mieux protégés et occuper une position plus forte dans la chaîne d'approvisionnement énergétique;
- **désigner un fournisseur de dernier recours**, en cas de sortie du marché ou de défaillance d'un fournisseur;
- renforcer encore le rôle des consommateurs sur le marché de l'énergie, en contribuant à améliorer la participation active de la demande et en développant l'autoapprovisionnement au moyen d'accords individuels **en matière d'énergies renouvelables et de communautés énergétiques**.

3.2.3. Intensifier les investissements dans les énergies renouvelables et dans l'efficacité énergétique

Les coûts variables des énergies éolienne et solaire sont proches de zéro. Si l'on introduit **davantage d'énergies renouvelables dans le système énergétique**, les combustibles fossiles les plus coûteux seront évincés du marché. Pendant un nombre d'heures chaque année plus important, la quantité d'électricité produite à partir de sources renouvelables dans le système permettra de répondre à l'ensemble de la demande et les prix de gros seront proches de zéro ou nuls, voire négatifs³⁰. Dans l'ensemble, l'avis d'expert prédominant consiste à dire que, toutes choses égales par ailleurs, **une augmentation des énergies renouvelables se traduit par une baisse des prix sur le marché de gros**³¹.

Au-delà des marchés de l'électricité, le coût global d'un certain nombre de technologies renouvelables a considérablement diminué ces dernières années. Par exemple, les coûts de l'électricité produite à partir de l'énergie solaire photovoltaïque industrielle ont chuté de 85 % entre 2010 et 2020³². Déjà aujourd'hui, les énergies renouvelables sont, dans de nombreux secteurs et utilisations, la forme d'énergie la moins chère, et les consommateurs pourraient dans de nombreux cas réduire leur facture d'énergie en se tournant vers les énergies renouvelables. C'est vrai pour l'industrie et les services, mais aussi pour les ménages, qui peuvent par exemple investir dans des panneaux solaires photovoltaïques, des pompes à chaleur, des équipements thermiques solaires ou des chaudières à biomasse avancée et, ce faisant, réduire leurs factures d'électricité et de chauffage.

À cet effet, les États membres devraient **accélérer l'octroi des autorisations** en réduisant les procédures d'autorisation longues et complexes, qui constituent l'un des principaux obstacles au développement et au déploiement d'infrastructures consacrées aux énergies propres. Un soutien à l'autoconsommation et aux communautés d'énergie renouvelable pourrait également aider les ménages à tirer parti des avantages des énergies renouvelables moins chères. Une accélération de la production d'équipements pour les énergies renouvelables est un autre facteur de réussite essentiel pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables.

Les nouvelles technologies et la numérisation offrent de nouvelles possibilités de flexibilité du côté de la demande. Au début de l'année 2022, la Commission entamera des travaux sur **un code de réseau** visant à lever les obstacles réglementaires au développement de la flexibilité du côté de la demande.

L'**efficacité énergétique** réduit la consommation d'énergie et donc les coûts de l'énergie, mais elle nécessite des investissements. Elle s'attaque à l'une des causes profondes de la précarité énergétique, notamment par l'amélioration de la performance énergétique des

³⁰ Si certaines centrales électriques non flexibles doivent continuer à produire malgré des prix négatifs.

³¹ On estime par exemple que l'augmentation de l'électricité produite à partir de sources renouvelables a été responsable, toutes choses égales par ailleurs, d'une baisse de 24 % des prix au comptant de l'électricité en Allemagne entre 2008 et 2015 et de 35 % en Suède entre 2010 et 2015 (Hirth, 2018).

³² IRENA, *Power Generation Costs in 2020*

bâtiments et des appareils. La Commission présentera également une proposition visant à **améliorer la performance énergétique du parc immobilier européen**. Grâce à certaines mesures de rénovation axées sur le logement social – et à de nouvelles règles permettant aux pays de l’UE de mesurer et de suivre les chiffres de ceux qui ont des difficultés à payer leurs factures d’énergie –, ces règles de rénovation des bâtiments contribueront à la lutte contre la précarité énergétique.

Au niveau de l’UE, les investissements dans la transition écologique ont été intensifiés. Le cadre financier pluriannuel 2021-2027 et NextGenerationEU qui le renforce sont les principaux instruments permettant de parvenir à une reprise rapide et à une transition écologique et numérique qui placera notre économie sur la voie d’une croissance durable. Dans le cadre de la **facilité pour la reprise et la résilience**, sur les 22 plans approuvés par la Commission, 177 000 000 000 EUR ont été alloués à des investissements liés au climat³³.

En outre, des marchés plus grands et plus intégrés dotés d’infrastructures transfrontières fournissent des conditions plus favorables aux consommateurs. Une **interconnexion** physique complète et efficace avec les marchés voisins et un accès transfrontière pour les nouveaux fournisseurs favoriseront la concurrence et garantiront la fourniture d’électricité au prix le plus compétitif. Les États membres devraient continuer à promouvoir les investissements dans les réseaux transeuropéens afin de renforcer la concurrence et d’éviter une contraction, sur la base de **projets d’intérêt commun**³⁴. Il s’agit notamment des interconnexions, de la suppression des goulets d’étranglement nationaux, du stockage et du renforcement de l’intelligence des réseaux de transport et de distribution. La Commission collaborera avec les États membres sur les mesures nécessaires pour atteindre l’objectif de 15 % d’interconnexion électrique d’ici à 2030, conformément aux conclusions du Conseil européen d’octobre 2014³⁵.

La Commission a récemment proposé de réviser les **lignes directrices concernant les aides d’État à la protection de l’environnement et à l’énergie** afin d’élargir les possibilités pour les États membres d’accorder un soutien financier à la protection du climat et à la décarbonation de l’ensemble de l’économie. Les nouvelles règles, qui devraient entrer en vigueur l’année prochaine, réduiront le recours aux combustibles fossiles, empêcheront les actifs irrécupérables et permettront d’introduire des mécanismes de financement des nouvelles technologies, telles que le stockage et l’hydrogène renouvelable, ainsi que de faciliter le financement des mesures d’efficacité énergétique.

Les États membres devraient:

- **accélérer les enchères pour les énergies renouvelables** et veiller à la réalisation

³³ Les dépenses déclarées pour la FRR sont des estimations de la Commission qui reposent sur les chiffres de suivi de l’action pour le climat publiés dans les analyses des plans pour la reprise et la résilience effectuées par la Commission. Le montant déclaré couvre les 22 plans nationaux pour la reprise et la résilience évalués et approuvés par la Commission au 5 octobre. Il évoluera à mesure que davantage de plans seront évalués.

³⁴ https://ec.europa.eu/energy/topics/infrastructure/projects-common-interest_en

³⁵ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-169-2014-INIT/fr/pdf>

rapide et intégrale des investissements pertinents au titre du **Fonds pour la reprise et la résilience**;

- **accélérer l'octroi des autorisations** en réduisant les procédures d'autorisation longues et complexes, qui constituent l'un des principaux obstacles au développement et au déploiement d'infrastructures consacrées aux énergies propres;
- **accélérer la production d'équipements pour les énergies renouvelables**, ce qui constitue un autre facteur de réussite essentiel pour accélérer le déploiement des énergies renouvelables;
- **intensifier les investissements dans l'efficacité énergétique et dans la performance des bâtiments**, ce qui réduit la consommation d'énergie et les coûts énergétiques et allège la pression sur les marchés de l'énergie;
- **intensifier les investissements dans les réseaux transeuropéens** afin d'éviter une contraction, sur la base de projets d'intérêt commun. Il s'agit notamment des interconnexions, de la suppression des goulets d'étranglement nationaux, du stockage et du renforcement de l'intelligence des réseaux de transport et de distribution.

La Commission:

- **publiera, en 2022, des orientations sur l'accélération des procédures d'autorisation** en matière d'énergies renouvelables et continuera à coopérer étroitement avec les administrations nationales afin de recenser les bonnes pratiques et d'avoir des échanges à ce sujet;
- entamera, au début de l'année 2022, des travaux sur la mise au point d'un code de réseau pour la flexibilité du côté de la demande;
- achèvera la révision des **lignes directrices concernant les aides d'État à la protection de l'environnement et à l'énergie** afin de faciliter la réalisation du pacte vert pour l'Europe au moindre coût, en facilitant les investissements dans l'efficacité énergétique et les énergies renouvelables;
- continuera d'aider les États membres à utiliser au mieux les ressources financières disponibles dans le budget de l'UE et NextGenerationEU.

4. Conclusion

Les mesures décrites dans la présente communication visent à apporter une réponse à la flambée actuelle des prix de l'énergie et contribueront à la réalisation d'une transition énergétique socialement juste et durable. La Commission suivra de près la situation au cours des prochains mois.

Les États membres peuvent agir et prennent déjà un certain nombre de mesures liées à la fiscalité, à l'aide directe au revenu et à d'autres mesures bien ciblées et limitées dans le temps afin d'apporter une solution à court terme aux problèmes engendrés pour certains par cette flambée des prix. Au niveau de l'UE, un certain nombre de mesures supplémentaires concernant le stockage, l'intégration du marché et les communautés énergétiques peuvent être prises à moyen terme pour garantir des marchés de l'énergie plus résilients et mieux préparés à la volatilité et aux défis posés par la transition. Les progrès réalisés en matière d'efficacité

énergétique et les mesures visant à moderniser le système énergétique permettront de réduire les factures d'énergie à plus long terme.

La politique énergétique, environnementale et climatique de l'Europe et les financements disponibles dans le cadre de divers programmes de l'UE tels que les récentes propositions «Ajustement à l'objectif 55 (Fit for 55)» de la Commission sont conçus pour créer un secteur de l'énergie durable à long terme. L'Union européenne est fermement attachée à la transition vers la neutralité climatique et à la décarbonation du système énergétique en remplaçant les combustibles fossiles par les énergies renouvelables et en réduisant ainsi notre dépendance à l'égard des importations d'énergie.

Des engagements clairs à investir dans des solutions énergétiques neutres pour le climat dans tous les États membres contribueront à réduire la volatilité des prix de l'énergie et les déséquilibres de l'offre et de la demande résultant de l'évolution des prix internationaux des combustibles fossiles et d'autres facteurs externes. Ils sont essentiels pour maintenir l'énergie à un prix abordable pour tous les consommateurs.

La réussite de la transition écologique conduira la transformation non seulement vers une énergie propre, mais aussi vers une plus grande efficacité énergétique et une utilisation différente de l'énergie. La volonté de l'UE de réduire sensiblement ses émissions de gaz à effet de serre et sa consommation de combustibles fossiles est pleinement confirmée par les événements récents. Les mesures doivent être accélérées, tant du côté de la réglementation que de celui de l'investissement. **La transition vers une énergie propre est la meilleure assurance contre les chocs sur les prix tels que celui auquel l'UE est confrontée aujourd'hui.** L'heure est venue d'accélérer.