

Rapport spécial

Sécurité de l'approvisionnement en gaz dans l'UE

Le cadre de l'UE a aidé les États membres à faire face à la crise, mais l'impact de certaines mesures prises à cet effet ne peut être démontré



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

	Points
Synthèse	I - VII
Introduction	01 - 12
Défis à court et à long termes pour la sécurité de l’approvisionnement en gaz dans l’UE	01 - 03
Le cadre juridique et financier de l’UE en faveur de la sécurité de l’approvisionnement en gaz	04 - 08
Réponse de l’UE à la crise gazière	09 - 12
Étendue et approche de l’audit	13 - 17
Observations	18 - 69
Le cadre de l’UE couvrait tous les aspects de la sécurité de l’approvisionnement en gaz, mais de manière inégale	18 - 52
L’UE n’a pas encore fini d’élaborer un cadre en faveur de l’accessibilité financière destiné à compléter celui en faveur de la disponibilité	19 - 26
L’architecture en matière de sécurité d’approvisionnement mise en place en vertu du règlement (UE) 2017/1938 a encouragé la coopération entre les États membres, mais elle n’a pas permis d’obtenir certains de ses éléments livrables essentiels	27 - 44
La sélection des PIC était complexe et les effets des projets ne sont pas clairs	45 - 50
L’insuffisance des progrès en matière de captage, d’utilisation et de stockage du carbone risque de poser un problème pour la sécurité de l’approvisionnement à long terme	51 - 52
Les mesures prises par l’UE en réaction à la crise ont adressé des signaux forts au marché, mais la réalisation de leurs objectifs déclarés est souvent impossible à démontrer	53 - 69
L’objectif de réduction de 15 % de la demande de gaz a été atteint grâce aux actions des États membres, ainsi qu’aux prix élevés et à la douceur de l’hiver	54 - 56
L’obligation de remplissage des installations de stockage de gaz à l’échelle de l’UE a été respectée, en suivant la pratique antérieure et en procurant davantage de prévisibilité	57 - 59
L’activation potentielle du plafonnement des prix du gaz n’est pas sans risques	60 - 61

AggregateEU a suscité l'intérêt du marché, mais les données sont insuffisantes pour permettre de tirer des conclusions sur ses avantages 62 - 66

Les initiatives prises sur le plan international ont permis de transmettre des messages forts mais offrent peu de perspectives d'atteindre les objectifs poursuivis par la Commission 67 - 69

Conclusions et recommandations 70 - 77

Annexes

Annexe I – Financements accordés au titre du MIE en faveur de la réalisation de projets d'intérêt commun

Annexe II Carte des PIC gaziers ayant bénéficié d'un financement au titre du MIE pour la construction

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

Équipe d'audit

Synthèse

I L'Agence internationale de l'énergie définit la sécurité énergétique comme étant «la disponibilité ininterrompue de sources d'énergie à un prix abordable». Dans l'UE, la sécurité de l'approvisionnement en gaz est la responsabilité partagée des entreprises gazières, des États membres et de la Commission. Étant donné que l'UE importe plus de 80 % de son gaz naturel, la sécurité de l'approvisionnement en gaz est fondamentale pour son bien-être et pour sa prospérité. L'abandon rapide des importations de gaz russe, qui représentaient 45 % de toutes les importations de gaz de l'UE lors de la dernière année avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie (2021), a engendré une crise de l'approvisionnement, elle-même à l'origine d'une crise de l'accessibilité financière.

II L'audit objet du présent rapport visait à déterminer si le cadre et les actions stratégiques de l'UE en faveur de la sécurité de l'approvisionnement en gaz ont été efficaces. Nous nous sommes intéressés au cadre en place dans l'UE avant la crise ainsi qu'aux réponses apportées par l'UE à celle-ci. Nous avons choisi ce thème en raison de la très forte dépendance de l'Union à l'égard des importations de gaz et du caractère inédit du défi auquel elle est confrontée depuis début 2022 en matière de sécurité de l'approvisionnement. Nos conclusions peuvent contribuer au développement ultérieur du cadre de l'UE en faveur de la sécurité de l'approvisionnement, alors qu'elle poursuit sa transition en cours vers un abandon du gaz russe, ainsi qu'à ses efforts pour parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050.

III De manière générale, nous relevons que le cadre de l'UE couvre la sécurité de l'approvisionnement en gaz, bien que de manière inégale, mais que la réalisation des objectifs de sortie de crise est souvent impossible à démontrer. Nous avons constaté que certaines actions de longue date de l'UE ont joué un rôle dans la sécurisation de l'approvisionnement en gaz naturel, notamment durant la crise, et qu'elles ont encouragé la coopération entre les États membres. Toutefois, l'architecture de sécurité d'approvisionnement de l'UE ne permet pas d'obtenir certains de ses éléments livrables essentiels, et l'Union n'a commencé que récemment à élaborer un cadre en faveur de l'accessibilité financière à l'appui de la sécurité de l'approvisionnement en gaz. L'impact des mesures prises en réponse à l'instrumentalisation du gaz par la Russie n'est pas toujours manifeste; et la dépendance accrue de l'UE à l'égard du gaz naturel liquéfié, conjuguée à la nécessité de décarboner une partie de sa consommation de gaz, pose de nouveaux défis. À la fin de 2023, l'UE avait réussi à diversifier ses sources en se détournant du gaz Russe et à

résister à la crise de l'accessibilité financière. Les prix s'étaient stabilisés, atteignant en moyenne 45 euros/MWh en 2023, soit le double de leurs niveaux antérieurs à la crise.

IV Le règlement (UE) 2017/1938 concernant la sécurité de l'approvisionnement en gaz vise à renforcer la coopération régionale et à stimuler la solidarité entre les États membres. Il impose aux différents États membres de communiquer des informations tous les quatre ans sur la prévention des risques et sur les mesures prises pour y faire face. Pour ce qui est du cycle de communication d'informations 2019, nous avons constaté que 18 États membres n'ont pas mené à terme tout le processus concernant les plans préventifs et les plans d'urgence, tandis que deux n'ont présenté aucune information. En parallèle, des groupes d'États membres sont tenus d'élaborer des évaluations régionales des risques. La Commission a constaté que toutes les évaluations régionales des risques réalisées par les groupes d'États membres en 2019 étaient incomplètes. Elle a reconnu la nécessité de réformer et d'améliorer les processus de communication d'informations, tandis qu'une grande majorité des États membres souhaiteraient qu'ils soient simplifiés.

V Nous avons constaté que le système utilisé par l'UE pour sélectionner les projets d'infrastructures gazières les plus critiques («projets d'intérêt commun») était complexe, faisant intervenir trois évaluations distinctes, de nombreuses étapes et plusieurs parties prenantes. Nous avons également constaté que les effets des projets étaient peu clairs, ce qui a compliqué l'évaluation du taux de mise en œuvre des projets d'intérêt commun (PIC) et de la valeur ajoutée du statut de PIC.

VI En réponse à la crise gazière, l'UE a adopté plusieurs mesures afin d'améliorer le stockage du gaz, de réduire et d'agréger la demande, ainsi que d'éviter les flambées de prix. Nous avons constaté que certaines mesures avaient contribué à assurer la sécurité de l'approvisionnement en soutenant la réduction de la demande ou en permettant un remplissage suffisant des installations de stockage du gaz. Il s'avère impossible de démontrer l'impact d'autres mesures prises pour faire face à la crise (plafonnement des prix du gaz, agrégation de la demande et coordination d'initiatives sur le plan international).

VII Sur la base de nos constatations, nous recommandons à la Commission:

- de terminer la mise en place du cadre de l'UE pour l'accessibilité financière du gaz;
- d'optimiser le processus de communication d'informations par les États membres sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz et de revoir la structure de la coopération régionale;
- de rendre plus transparente la mise en œuvre des projets d'intérêt commun.

Introduction

Défis à court et à long termes pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz dans l'UE

01 Aux fins du présent rapport, nous nous sommes fondés sur la définition de la sécurité énergétique retenue par l'Agence internationale de l'énergie (AIE) dans sa conception de la sécurité de l'approvisionnement en gaz, à savoir «la disponibilité ininterrompue de sources d'énergie à un prix abordable»¹. L'AIE établit une distinction entre la sécurité énergétique à long terme et celle à court terme. La première repose sur la réalisation d'investissements en temps utile pour garantir l'approvisionnement énergétique en adéquation avec l'évolution de l'économie et les besoins environnementaux, alors que la seconde repose sur la capacité des systèmes énergétiques à réagir aux chocs d'approvisionnement. Les aspects climatiques liés à la sécurité d'approvisionnement en gaz naturel (ci-après le «gaz») gagnent en importance à l'heure où l'UE cherche à éliminer progressivement les combustibles fossiles ou à en maîtriser les émissions par le captage, l'utilisation et le stockage du carbone (CUSC) afin de parvenir à la neutralité climatique d'ici à 2050².

02 En 2021, dernière année avant l'invasion de l'Ukraine par la Russie et le déclenchement de la crise gazière qui en a résulté, l'UE a consommé 421 milliards de mètres cubes (m³) de gaz, représentant 24 % de sa consommation énergétique, une proportion qui varie toutefois beaucoup d'un État membre à l'autre (voir [figure 1](#)). La même année, 21 % de l'électricité et 38 % de la chaleur produites dans l'UE (pour les ménages et l'industrie) l'ont été à partir du gaz³. Même en tenant compte de la réduction attendue de la consommation de gaz dans le cadre de ses objectifs climatiques et énergétiques à l'horizon 2030, l'UE continuera à consommer 300 milliards de m³ de gaz par an⁴. Étant donné qu'elle a importé 83 % de son gaz

¹ Agence internationale de l'énergie, *Our work on energy security*.

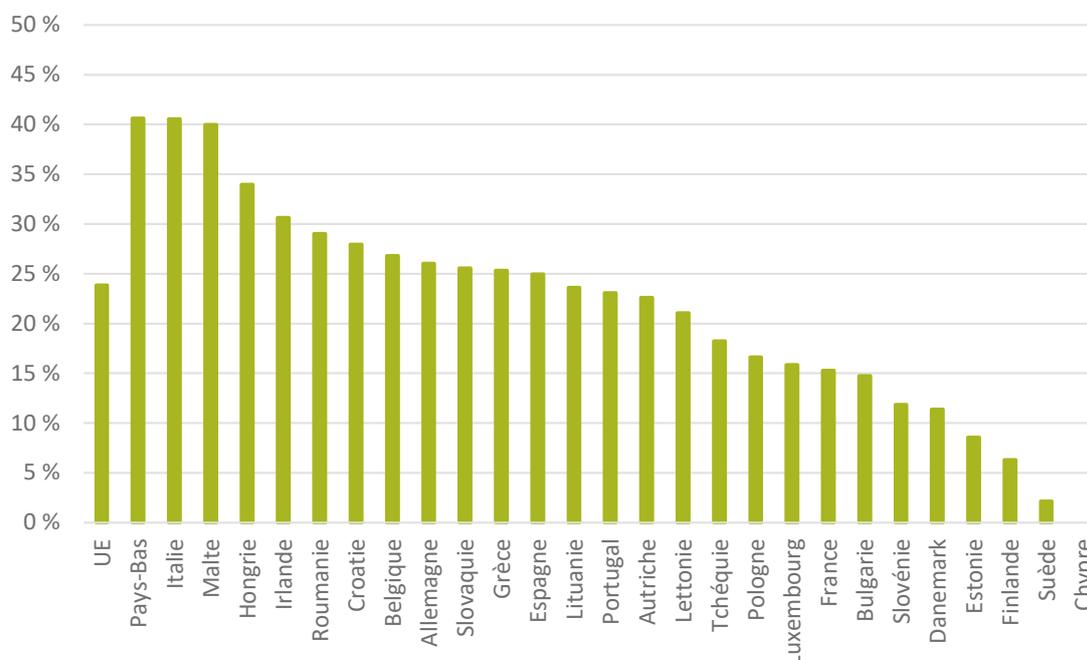
² Communication de la Commission intitulée «Vers une gestion industrielle du carbone ambitieuse pour l'UE», COM(2024) 62.

³ Eurostat, *Electricity and heat statistics*.

⁴ Document de travail des services de la Commission intitulé «*Implementing the RePower EU action plan: investment needs, hydrogen accelerator and achieving the bio-methane targets*», SWD(2022) 230.

en 2021, contre 73 % en 2014, la sécurité de son approvisionnement en gaz est fondamentale pour son bien-être et pour sa prospérité.

Figure 1 – Part du gaz naturel dans la demande d'énergie primaire en 2021 (%)



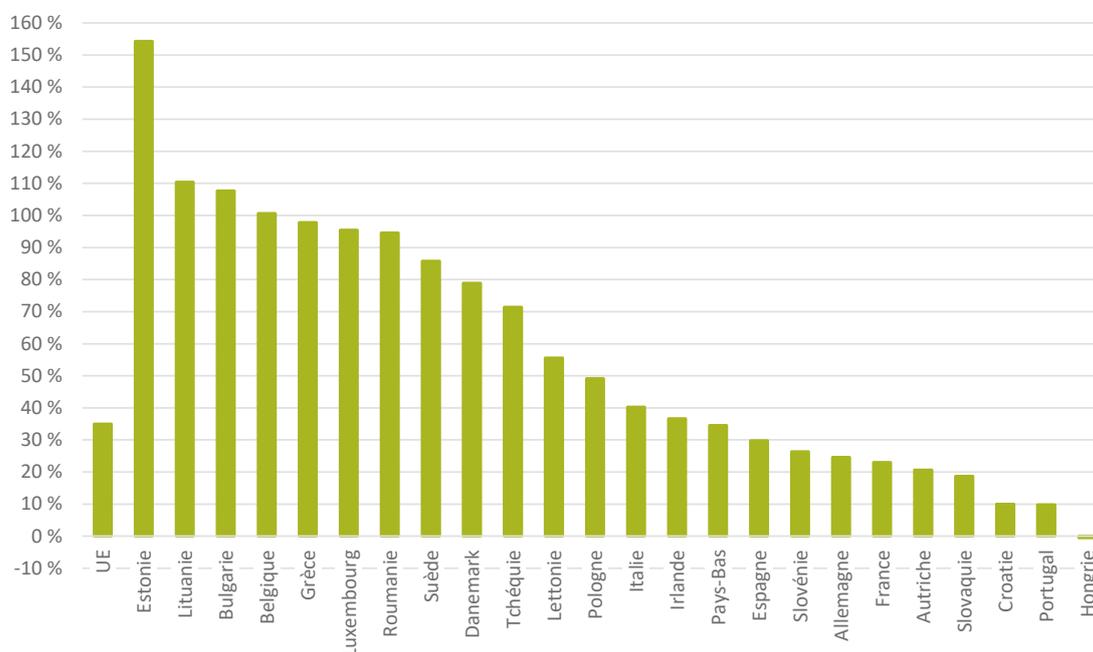
Remarque: Chypre n'utilise pas de gaz naturel.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'Eurostat.

03 L'abandon rapide des importations de gaz russe, qui représentaient 45 % de toutes les importations de gaz de l'UE en 2021, a engendré une crise de l'approvisionnement, elle-même à l'origine d'une crise de l'accessibilité financière (voir [figure 2](#)). En août 2022, les prix de gros du gaz ont culminé à 339 euros par mégawattheure (MWh), contre 51 euros/MWh en août 2021. Cette hausse s'est répercutée sur les prix de l'électricité, qui vont de pair avec ceux du gaz en Europe. Le prix de gros de l'électricité a par exemple atteint 543 euros/MWh en Italie en août 2021 (contre 112 euros/MWh un an plus tôt)⁵. En 2022, les États membres ont commencé à subventionner les prix du gaz et de l'électricité en réponse à la crise, afin d'en atténuer l'impact sur les ménages et les entreprises. Selon les estimations de la Commission, les subventions à l'énergie ont coûté au total **390 milliards d'euros** dans l'UE rien qu'en 2022.

⁵ Statista, *Average monthly electricity wholesale prices in selected countries in the EU*.

Figure 2 – Évolution entre 2021 et 2022 du prix moyen atteint par le gaz naturel pour les ménages pendant la période allant de janvier à juin



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat.

Le cadre juridique et financier de l'UE en faveur de la sécurité de l'approvisionnement en gaz

04 Garantir la sécurité de l'approvisionnement en énergie est l'un des objectifs du traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE). Les États membres conservent néanmoins le droit de choisir leur bouquet énergétique et leurs sources d'approvisionnement⁶. Adopté au départ en 2010 après les interruptions des fournitures de gaz par la Russie en 2006 et en 2009, le cadre juridique de l'UE relatif à la sécurité de l'approvisionnement en gaz a été révisé en 2017 à la suite de l'annexion illégale de la Crimée par la Russie en 2014. Ce cadre précise que la sécurité de l'approvisionnement en gaz est la responsabilité partagée des entreprises gazières, des États membres et de la Commission.

⁶ Article 194 du TFUE.

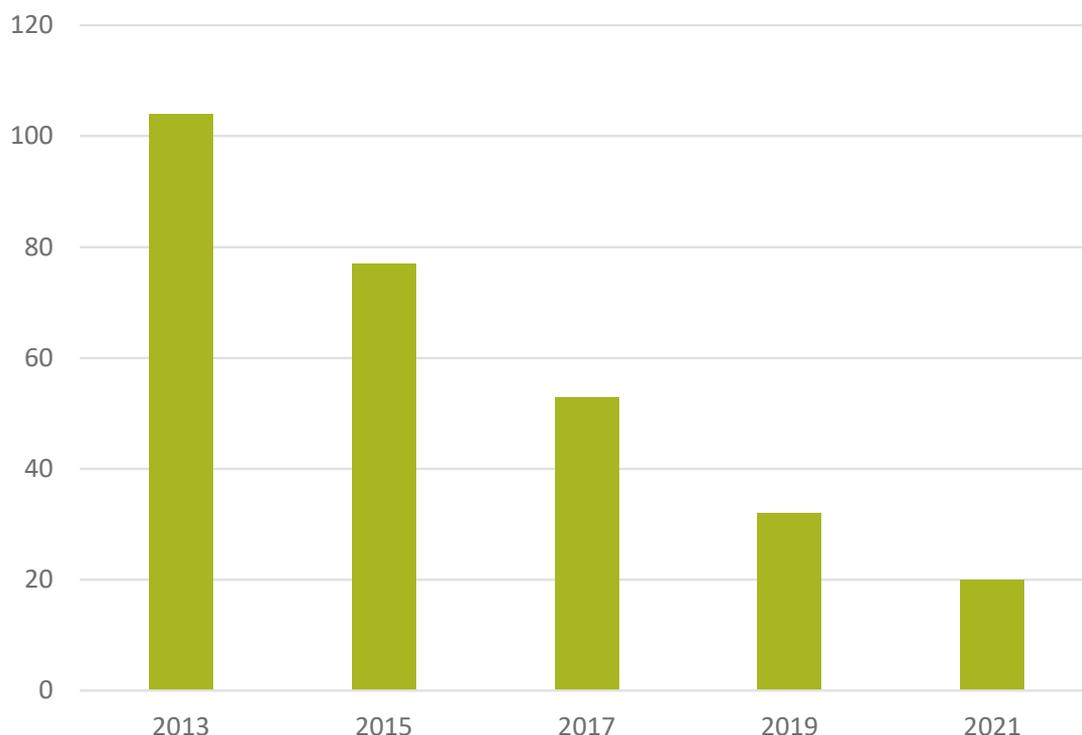
05 Le [règlement \(UE\) 2017/1938](#) concernant la sécurité de l’approvisionnement en gaz (ci-après «le règlement SAG») vise à améliorer la préparation et la résilience de l’UE aux ruptures d’approvisionnement. Il a pour principaux objectifs de renforcer la coopération régionale, de stimuler la solidarité entre les États membres, de soutenir l’amélioration des infrastructures gazières transfrontalières, ainsi que de détecter et d’atténuer les risques par des simulations régulières de scénarios de rupture de l’approvisionnement en gaz et de défaillance d’infrastructures aux niveaux national et régional ainsi qu’à celui de l’UE. Ce règlement fixe les paramètres fondamentaux de la coopération régionale en définissant des «groupes de risque» d’États membres correspondant aux principales voies d’approvisionnement en gaz de l’UE. Ces groupes collaborent pour déterminer, analyser et, si possible, atténuer les risques pour la sécurité de l’approvisionnement en gaz. Ces efforts sont également destinés à renforcer le marché intérieur du gaz, que l’UE considère comme «la meilleure garantie pour assurer la sécurité de l’approvisionnement en gaz dans l’ensemble de l’Union»⁷.

06 La Commission a mis en place une procédure pour recenser et soutenir des «projets d’intérêt commun» (ci-après les «PIC»), dont les projets de réseaux gaziers susceptibles de procurer les plus grands avantages transfrontaliers au marché intérieur du gaz dans l’UE. Parmi ces avantages peut figurer une meilleure sécurité de l’approvisionnement. Une nouvelle liste de PIC a été adoptée tous les deux ans de 2013 à 2021 (voir [figure 3](#)). Afin d’accélérer leur construction, les projets repris sur la liste étaient supposés bénéficier d’avantages tels que l’accélération des processus de planification et des procédures d’autorisation, ainsi que la rationalisation des procédures d’évaluation des incidences environnementales. Ils étaient également éligibles à un financement au titre du mécanisme pour l’interconnexion en Europe (MIE), que ce soit pour des études ou pour des travaux de construction⁸.

⁷ [Règlement \(UE\) 2017/1938](#).

⁸ [Règlement \(UE\) n° 347/2013](#) concernant des orientations pour les infrastructures énergétiques transeuropéennes.

Figure 3 – Nombre de projets gaziers figurant sur les cinq listes de PIC



Source: Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ci-après «l'ACER»).

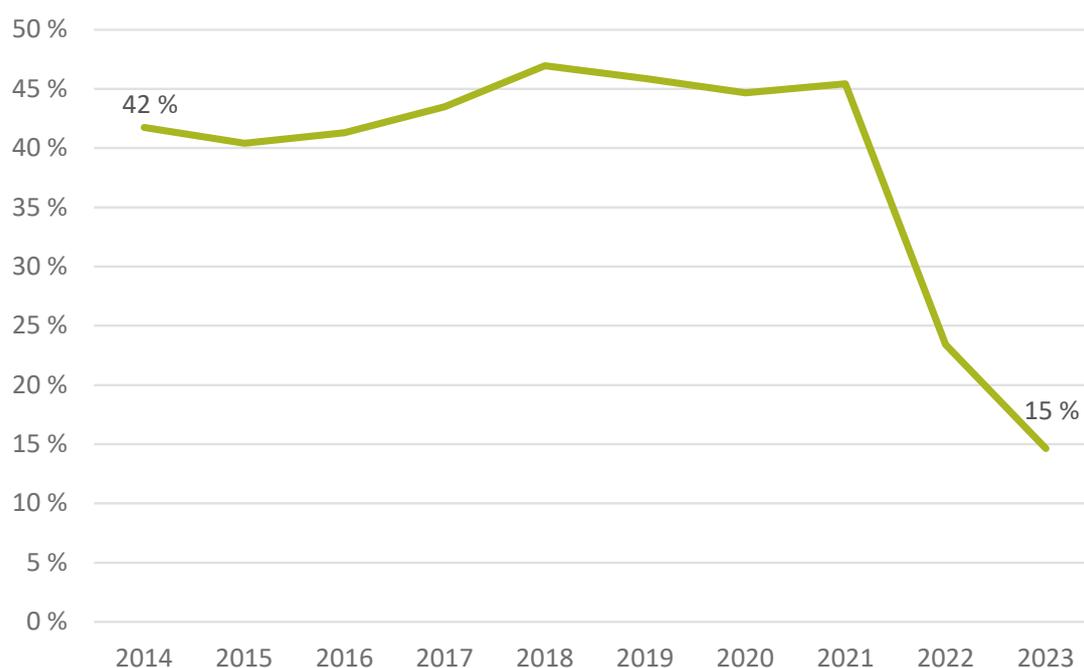
07 Au cours de la période 2014-2020, un total de 1,6 milliard d'euros a été alloué au titre du MIE à 40 PIC gaziers, dont 18 ont bénéficié de financements pour des travaux de construction (voir [annexe I](#)). Compte tenu de l'accent mis par l'UE sur le développement des énergies neutres en carbone, seuls deux PIC gaziers viendront s'y ajouter (pour connecter Malte et Chypre au réseau gazier de l'UE), alors que la procédure relative aux PIC est utilisée de nos jours pour en sélectionner dans le domaine de l'hydrogène.

08 Le règlement SAG vise à réduire les risques liés aux ruptures d'approvisionnement, en imposant à chaque État membre de disposer de plans pour approvisionner les clients protégés (ménages et services sociaux essentiels) pendant 30 jours dans des conditions hivernales moyennes en cas de défaillance du plus grand fournisseur. Néanmoins, le Conseil a reconnu que le cadre établi par ce règlement en matière de risques ne permettait pas de prévoir ni de prendre en considération un événement de l'ampleur et de la gravité de la crise engendrée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie⁹. Même les États membres qui ont choisi de tenir compte de la possibilité d'une coupure totale de l'approvisionnement en gaz russe dans leur

⁹ Règlement (UE) 2022/1032 sur le stockage de gaz.

évaluation nationale des risques de 2018 estimaient qu'elle était hautement improbable. En outre, la fourniture abondante de gaz à des prix compétitifs auprès d'une source unique réduit l'incitation économique à investir dans la diversification de l'approvisionnement. La *figure 4* illustre l'importance persistante du gaz russe pour l'UE.

Figure 4 – Part du gaz naturel russe dans les importations gazières de l'UE de 2014 à 2022



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données d'Eurostat.

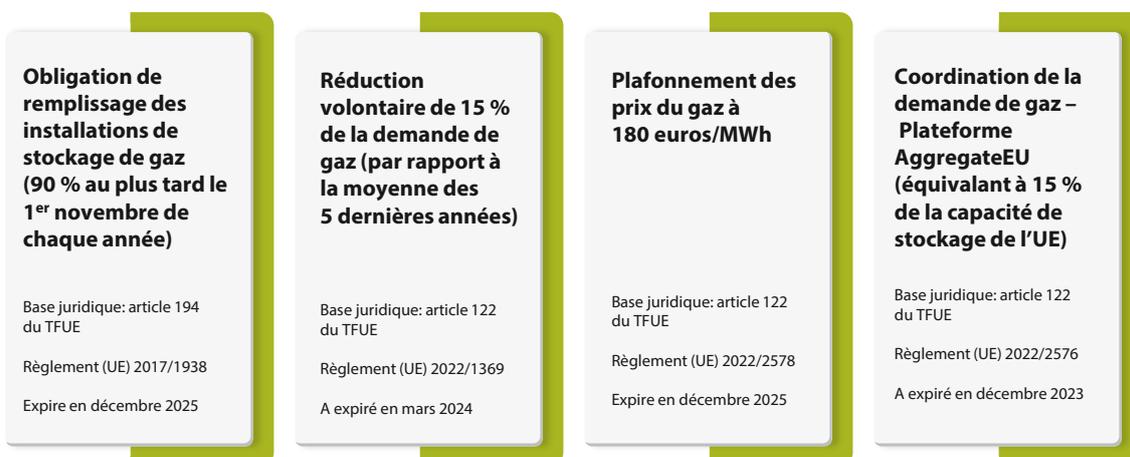
Réponse de l'UE à la crise gazière

09 Le règlement SAG autorise les États membres à activer trois niveaux de crises: «alerte précoce» (un événement est susceptible de se produire), «alerte» (une rupture s'est produite mais le marché est en mesure d'y faire face) et «urgence» (l'approvisionnement en gaz est insuffisant et des mesures non fondées sur le marché sont nécessaires). Le règlement impose à chaque État membre d'élaborer un plan d'urgence comportant les mesures à prendre à chaque niveau de crise. Onze États membres ont déclaré un niveau de crise «alerte précoce» entre février et juillet 2022, déclenchant un suivi renforcé. L'un d'entre eux a ensuite déclaré un niveau de crise «alerte».

10 Ces déclarations et les mesures connexes relèvent de la définition de «sécurité énergétique à court terme» retenue par l’AIE, laquelle est axée sur la résilience face aux crises. Ces déclarations et mesures ont été accompagnées d’une intensification de la coopération entre les gestionnaires de réseau de transport du gaz, les autorités nationales et la Commission dans les instances mises en place avant la crise en vertu du règlement SAG. Cette coopération a facilité le passage, dans des circonstances difficiles, vers de nouveaux modèles de flux transfrontaliers de gaz générés par la crise (notamment de l’ouest vers l’est et non de l’est vers l’ouest).

11 Le TFUE autorise le Conseil à adopter des règlements, sans consulter le Parlement européen, pour faire face à des difficultés d’approvisionnement en certains produits, notamment énergétiques¹⁰. L’UE a modifié le règlement SAG et s’est appuyée sur l’article 122 du TFUE pour adopter rapidement un certain nombre de mesures temporaires afin de relever le défi que représente l’élimination progressive du gaz russe pour l’ensemble de l’Union (voir *figure 5*).

Figure 5 – Principales mesures temporaires prises par l’UE en matière de sécurité de l’approvisionnement pour faire face à la crise gazière

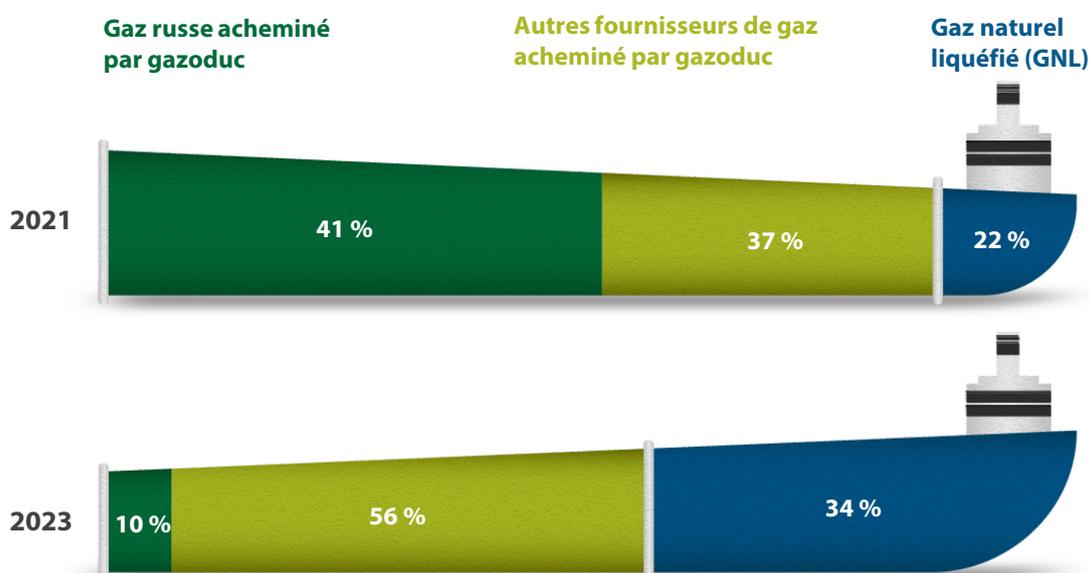


Source: Cour des comptes européenne.

¹⁰ Article 122 du TFUE.

12 À la fin de 2023, l'UE avait réussi à diversifier ses sources en se détournant du gaz russe (voir [figure 6](#)), tandis que les prix s'étaient stabilisés, atteignant en moyenne 45 euros/MWh sur l'ensemble de l'année, soit le double de leurs niveaux antérieurs à la crise, qu'ils ont même retrouvés au premier trimestre de 2024. À mesure qu'elle s'adapte à la nouvelle situation en matière de sécurité de l'approvisionnement engendrée par la crise, l'UE est confrontée à de nouveaux défis liés à sa dépendance accrue au gaz naturel liquéfié (GNL) et à la nécessité de mesures de décarbonation par captage, utilisation et stockage du carbone.

Figure 6 – Dépendance de l'UE au gaz russe acheminé par gazoduc : évolution de la situation entre 2021 et 2023



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données d'Eurostat. Illustration fondée sur un document de la Commission européenne.

Étendue et approche de l'audit

13 L'audit objet du présent rapport a consisté à examiner le cadre et les mesures stratégiques de l'UE en faveur de la sécurité de l'approvisionnement en gaz dans l'Union. Nous avons choisi ce thème en raison de l'importance du gaz dans le bouquet énergétique de l'UE et de la très forte dépendance de l'Union à l'égard des importations de gaz. La crise gazière engendrée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie a montré combien il importait de garantir la sécurité de l'approvisionnement. Dans ce contexte, nous avons examiné si l'UE:

- a) a mis en place un cadre efficace en faveur de la sécurité de l'approvisionnement en gaz;
- b) a atteint les objectifs déclarés des mesures qu'elle a prises en réaction à la crise.

14 Nous avons examiné les mesures prises par l'UE depuis 2014, année de l'annexion illégale de la Crimée par la Russie, à l'origine de la révision du règlement SAG, jusqu'à novembre 2023. Notre dernier rapport d'audit sur la sécurité de l'approvisionnement énergétique a été publié en [2015](#).

15 Nous avons passé en revue les travaux de la Commission (DG Énergie) et interrogé les autorités compétentes en Allemagne, en Italie et en Pologne. Ces trois États membres représentent ensemble quelque **48 %** de la consommation de gaz de l'UE et sont confrontés à de multiples difficultés en matière de sécurité de l'approvisionnement liées à leur situation géographique et à leurs sources d'approvisionnement en gaz.

16 Nous avons recueilli nos éléments probants grâce aux moyens suivants:

- o un examen documentaire des règlements de l'UE, des lignes directrices et activités de communications d'informations de la Commission, ainsi que de ses statistiques et évaluations;
- o un examen documentaire et une analyse des informations communiquées par les 27 États membres en vertu du règlement (UE) 2017/1938, y compris les évaluations communes des risques (ci-après les «ECR») établies par les groupes de risque régionaux ainsi que les plans nationaux en matière d'énergie et de climat (ci-après les «PNEC»);
- o des entretiens avec des agents de la Commission et des autorités des États membres;

- o une analyse de systèmes concernant la procédure de sélection des projets d'intérêt commun (l'audit n'a pas porté sur des projets particuliers);
- o une enquête auprès des représentants des États membres au sein du groupe de coordination pour le gaz, un groupe consultatif chargé de coordonner les mesures relatives à la sécurité de l'approvisionnement.

17 Les résultats de cet audit sont importants pour le développement en cours de la politique de l'UE en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz, notamment dans la perspective d'une révision éventuelle du règlement (UE) 2017/1938.

Observations

Le cadre de l'UE couvrirait tous les aspects de la sécurité de l'approvisionnement en gaz, mais de manière inégale

18 La Commission ne dispose d'aucune définition officielle de la sécurité de l'approvisionnement. La définition retenue par l'AIE repose sur la garantie de la disponibilité et de l'accessibilité financière. Selon l'AIE, la sécurité de l'approvisionnement à long terme est axée sur la réalisation d'investissements en temps utile pour assurer un approvisionnement énergétique en adéquation avec l'évolution de l'économie et les besoins environnementaux. Nous avons vérifié si le cadre de l'UE relatif à la sécurité de l'approvisionnement en gaz permet d'atteindre cet objectif tout en favorisant la coopération et la solidarité, qui sont les principes directeurs de sa politique en la matière. Nous nous attendions à ce que:

- le cadre de l'UE relatif à la sécurité de l'approvisionnement en gaz traite explicitement de la disponibilité et de l'accessibilité financière;
- les éléments à livrer en vertu du règlement SAG apportent une valeur ajoutée en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz au niveau national et à celui de l'UE;
- le processus de sélection des PIC gaziers tient dûment compte de la sécurité de l'approvisionnement et y contribue;
- des progrès aient été réalisés dans l'UE en matière de CUSC.

L'UE n'a pas encore fini d'élaborer un cadre en faveur de l'accessibilité financière destiné à compléter celui en faveur de la disponibilité

19 La Commission a intégré l'accessibilité financière parmi les objectifs clés de son approche de la sécurité de l'approvisionnement **depuis plus de 20 ans**. Depuis 2015, elle a en outre souligné à maintes reprises l'importance de l'accès à l'énergie à un prix abordable dans ses **rapports annuels sur l'état de l'union de l'énergie**. La disponibilité et l'accessibilité financière du gaz sont liées, car les mesures visant à accroître la disponibilité (diversification, intégration du marché) peuvent avoir une incidence positive sur l'accessibilité financière. C'est la logique qui sous-tend l'approche de l'UE en matière de sécurité de l'approvisionnement. Elle a d'ailleurs produit des effets positifs, y compris durant la crise engendrée par l'abandon rapide du gaz russe.

20 Le gaz a pu être acheminé de l'ouest vers l'est (au lieu de l'être de l'est vers l'ouest, comme habituellement) grâce aux adaptations obligatoires apportées à la plupart des gazoducs transfrontaliers dans l'UE dans le but de permettre un flux bidirectionnel¹¹. Des gazoducs financés par l'UE ont également permis de relier des États membres autrefois déconnectés du marché du gaz de l'UE ou de réduire leur dépendance à l'égard d'un fournisseur unique (voir *annexe I*). Ces mesures ont été adoptées parce que la Commission et les États membres ont pris conscience des risques, y compris pour l'accessibilité financière, engendrés par une telle dépendance. Deux des trois indicateurs de la Commission relatifs à la sécurité de l'approvisionnement portent sur cet aspect: l'un mesure la concentration des fournisseurs et l'autre la dépendance globale aux importations de gaz¹².

21 Après avoir modélisé en 2014 les effets d'une coupure de l'approvisionnement en gaz russe, la Commission avait correctement prédit que «la nécessité de remplacer les volumes de gaz s'accompagnera de hausses des prix qui déclencheront l'importation d'importants volumes supplémentaires de GNL». Elle n'a toutefois jamais modélisé ni estimé l'ampleur de ces hausses de prix ou leur incidence sur les consommateurs et la compétitivité. Le règlement SAG impose aux États membres de considérer la volatilité des prix comme un facteur de risque s'il y a lieu. Cela a été fait dans 11 des évaluations nationales des risques de 2018. Les défis en matière d'accessibilité financière qui en découlent n'ont nullement été pris en considération. Cela n'était d'ailleurs pas exigé par le règlement SAG. De même, l'impact socio-économique des scénarios de risque choisis par les États membres n'était décrit que dans une seule des 12 ECR de 2018, alors que cela était pourtant requis par le règlement SAG. En 2021, la Commission a pris acte du lien entre pénurie d'approvisionnement en gaz depuis la Russie et hausse des prix, dénonçant l'effet que cela avait sur les personnes en situation de précarité énergétique et les ménages à faible revenu et à revenu intermédiaire de la tranche inférieure. Cette déclaration montre que la Commission a compris la différence entre les personnes en situation de précarité énergétique et celles pour lesquelles l'accessibilité financière pose problème.

¹¹ Article 5 du règlement (UE) 2017/1938.

¹² Commission européenne, *Energy Union indicators webtool scoreboard* (tableau de bord de l'outil web sur les indicateurs de l'union de l'énergie), 6 novembre 2023.

22 Avant la crise, l'accessibilité financière était perçue et abordée essentiellement à travers le prisme de la précarité énergétique, au niveau des États membres et à celui de l'UE. Le règlement de 2018 qui a instauré les PNEC impose aux États membres d'évaluer le nombre de ménages en situation de précarité énergétique et, si nécessaire, d'élaborer un plan pour le réduire¹³. Sur les 27 PNEC de 2019, 21 ne comportaient aucune définition de la précarité énergétique. La critique la plus fréquente formulée par la Commission sur les approches des États membres à l'égard de la précarité énergétique est qu'elles étaient dépourvues d'objectifs ou de valeurs cibles permettant d'évaluer les progrès accomplis dans la lutte contre celle-ci. Il ressort de notre analyse des 17 PNEC mis à jour présentés à la Commission en 2023 que 11 États membres disposent à présent de leur propre définition de la précarité énergétique et/ou d'indicateurs pour la mesurer. L'accessibilité financière est souvent citée en objectif aussi bien dans les PNEC de 2019 que dans leur version mise à jour de 2023, mais elle n'est jamais définie ni mesurée. L'approche concernant l'accessibilité financière de l'énergie et la précarité énergétique adoptée pour faire face à la crise varie d'un État membre à l'autre¹⁴. Nous avons relevé des exemples de ces variations dans les trois États membres où nous avons mené des entretiens (voir *figure 7*).

¹³ Article 3 du règlement (UE) 2018/1999.

¹⁴ Bruegel, *National fiscal policy responses to the energy crisis*, 22 février 2024.

Figure 7 – Exemples illustrant les différences dans les réponses apportées en Allemagne, en Italie et en Pologne aux problèmes en matière d’accessibilité financière du gaz ménager et de précarité énergétique

	Allemagne	Pologne	Italie
Plafonnement général des prix pour les ménages	Oui 0,12 euro/KWh (pour 80 % de la consommation des ménages de 2022) en 2023	Oui 200,17 zlotys (46,30 euros)/MWh en 2022 et en 2023	Non
Coût du plafonnement des prix pour les pouvoirs publics	9,7 milliards d’euros (allègement des prix du gaz pour les ménages et les PME) en 2023	30 milliards de zlotys (6,87 milliards d’euros) au total pour 2022 et 2023	Sans objet
Aides ciblées aux ménages	Oui En 2022, une aide ponctuelle en espèces de 230 à 270 euros a été octroyée aux groupes à faibles revenus pour les aider à se chauffer (2,1 millions de personnes, pour un coût total de quelque 380 millions d’euros). Elle a été reconduite en 2023.	Oui Les ménages à faibles revenus ont bénéficié d’un remboursement de la TVA pour l’achat de gaz de chauffe en 2023. Cette aide a coûté environ 24 millions de zlotys (5,5 millions d’euros).	Oui Les ménages ayant un revenu annuel inférieur à 15 000 euros ont bénéficié d’une réduction automatique sur leur facture, équivalant à 15 % des dépenses annuelles en gaz d’une famille type. En 2023, 14 % des ménages en ont bénéficié.
Existence d’une définition officielle de la précarité énergétique dans l’État membre	Non	Oui	Non
Chiffre officiel concernant le nombre de ménages en situation de précarité énergétique	Pas de chiffre officiel communiqué par les pouvoirs publics	10,5 % (2021)	Pas de chiffre officiel communiqué par les pouvoirs publics

Source: Cour des comptes européenne.

23 La Commission a souligné à plusieurs reprises l'importance de l'accessibilité financière de l'énergie, mais, avant l'éclatement de la crise, elle ne l'avait ni définie ni mesurée, et elle n'avait établi aucun cadre pour la traiter explicitement. Dans sa communication de 2020 sur les prix et coûts de l'énergie dans l'UE, elle a précisé que les prix ont fluctué entre 10 euros/MWh et 40 euros/MWh de 2015 à 2019, mais elle n'a formulé aucun commentaire sur le caractère financièrement accessible de cette fourchette de prix¹⁵. En mars 2023, la Commission a suivi les anticipations du marché prévoyant un prix du gaz égal ou inférieur à 50 euros/MWh pour le reste de l'année et a averti que ce niveau de prix compliquerait la réduction de la demande¹⁶. Cela donne à penser qu'un prix à 50 euros/MWh pourrait constituer un seuil à partir duquel les ménages et l'industrie changent leur comportement. La Commission n'a pas indiqué qu'il s'agissait d'un seuil d'accessibilité financière.

24 En 2020, la Commission insistait sur l'exposition réduite de l'UE «aux marchés internationaux volatils dans le secteur des produits énergétiques», soulignant que les prix du gaz en Europe étaient inférieurs à ceux pratiqués dans les pays du G20 qui dépendent des importations de GNL (par exemple la Chine, le Japon et la Corée du Sud). De nos jours, les choses ont évolué et l'UE dépend davantage du GNL, un produit négocié sur le marché mondial. Cela augmente le risque d'avoir des prix structurellement plus élevés et une volatilité accrue en cas de tensions sur le marché. Compte tenu de cette nouvelle situation sur le plan de la sécurité de l'approvisionnement, l'Union devra, parallèlement à ses travaux détaillés sur la disponibilité, accorder plus d'importance à la question de l'accessibilité financière dans son analyse de la sécurité de l'approvisionnement en gaz et dans la structuration de sa réponse.

25 La crise a précipité l'élaboration d'une série d'actions politiques qui, prises ensemble, établissent un cadre pour une approche plus explicite de l'accessibilité financière de l'énergie (et donc de celle du gaz). Ces actions sont:

- o la définition de la précarité énergétique dans la directive (UE) 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique (voir [encadré 1](#));

¹⁵ COM(2020) 951.

¹⁶ Analyse, par la Commission, des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz, SWD(2023) 63.

- o la fixation, dans la proposition de [règlements visant à réformer l'organisation du marché de l'électricité de l'UE](#), d'un seuil permettant aux États membres de subventionner les factures d'énergie des ménages et des PME;
- o le plafonnement du prix du gaz à 180 euros/MWh (pour les prix à un mois sur la plateforme néerlandaise *Title Transfer Facility* (TTF)).

Encadré 1 – Définition de la précarité énergétique retenue par l'UE

«Précarité énergétique»: pour un ménage, le manque d'accès aux services énergétiques essentiels qui assurent des niveaux de base et des niveaux décents de vie et de santé, notamment des systèmes adéquats de chauffage, d'eau chaude, de refroidissement, d'éclairage et d'alimentation des appareils en énergie, compte tenu du contexte national pertinent, de la politique sociale nationale existante et d'autres politiques nationales pertinentes, en raison d'une combinaison de facteurs, y compris, au moins, le caractère inabordable, un revenu disponible insuffisant, des dépenses énergétiques élevées et la faible efficacité énergétique des logements.

Source: Directive (UE) 2023/1791 relative à l'efficacité énergétique.

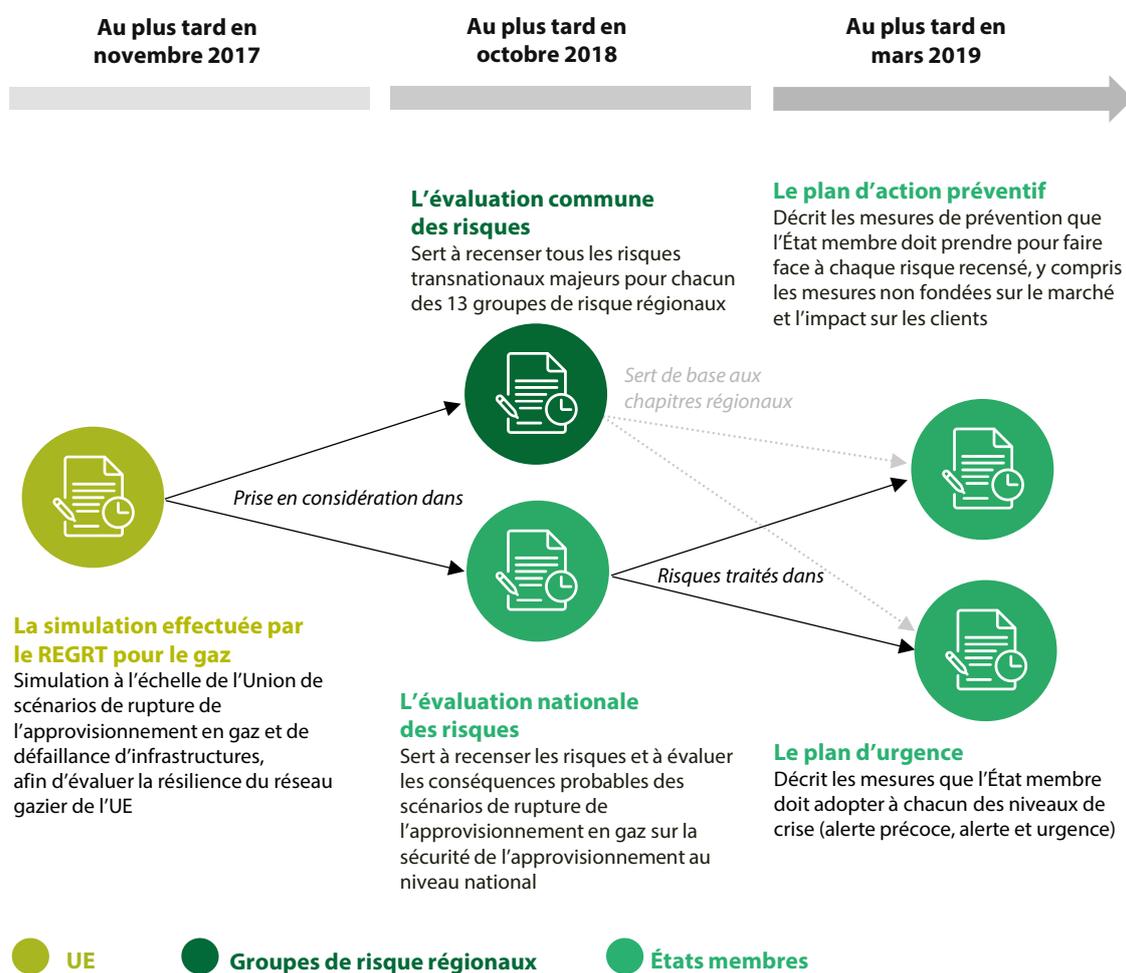
26 Ces éléments constituent un cadre à trois niveaux en faveur de l'accessibilité financière, dont chacun prévoit divers degrés d'intervention. La précarité énergétique, qui touchait **9,3 %** de la population de l'UE en 2022, est le problème le plus grave pour l'accessibilité financière. Elle s'est donc retrouvée au cœur de la plupart des actions de l'UE et des États membres en la matière, avec entre autres l'adoption en 2023 de la toute première définition de ce terme par l'UE. En fixant aussi un seuil permettant aux États membres de subventionner les factures d'électricité des ménages, l'UE a concrètement établi un seuil de fait d'accessibilité financière. Enfin, le plafonnement des prix consiste à déterminer le prix de gros du gaz au-delà duquel l'UE considère que le marché fixe des prix inabordables ou non viables. Ce cadre stratégique ne prévoit toujours pas de prise en considération ni d'analyse explicites des facteurs déterminants de l'accessibilité financière et des difficultés liées à certains éléments livrables essentiels de l'UE (analyse de la sécurité de l'approvisionnement à l'échelle de l'UE, PNEC et évaluations des risques des États membres).

L'architecture en matière de sécurité d'approvisionnement mise en place en vertu du règlement (UE) 2017/1938 a encouragé la coopération entre les États membres, mais elle n'a pas permis d'obtenir certains de ses éléments livrables essentiels

Le processus de communication d'informations des États membres concernant les plans préventifs et les plans d'urgence est inefficace et sa valeur ajoutée est discutable

27 Le règlement SAG charge le réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour le gaz (ci-après le «REGRT pour le gaz») d'effectuer tous les quatre ans une simulation à l'échelle de l'Union des scénarios de rupture de l'approvisionnement en gaz et de défaillance d'infrastructures. Les États membres tiennent compte des résultats de cette simulation pour élaborer les principaux éléments livrables de l'architecture de l'UE en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz (voir [figure 8](#)), à savoir les évaluations nationales et communes des risques, qui sont prises en considération dans les plans d'action préventifs et les plans d'urgence. Pris ensemble, ces éléments livrables sont censés à la fois guider et structurer les actions des États membres en amont d'une crise de la sécurité de l'approvisionnement et en réaction à celle-ci.

Figure 8 – Premier cycle d'éléments livrables prévus par le règlement SAG de 2017



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE) 2017/1938.

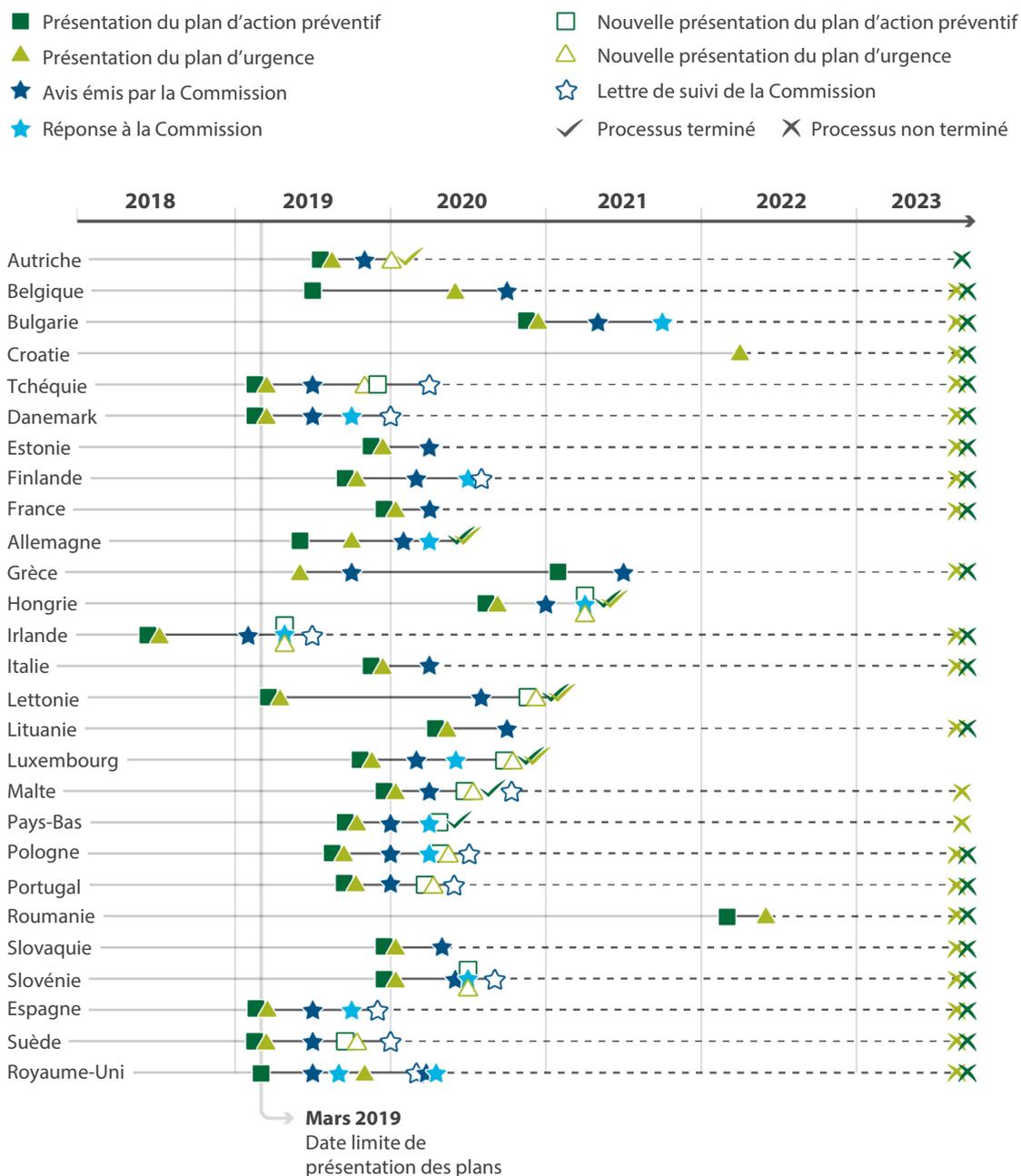
28 La Commission évalue les plans d'action préventifs et les plans d'urgence des États membres à l'aune des exigences définies dans le règlement SAG et adresse un avis à chacun d'entre eux comprenant des points et des recommandations spécifiques en lien avec ces exigences. Les États membres doivent tenir compte de ces points et recommandations dans les versions finales de leurs plans.

29 Les États membres étaient tenus de remettre leurs plans à la Commission en 2019, et 25 d'entre eux sur un total de 28 (Royaume-Uni compris) ont respecté cette obligation. La Croatie et la Roumanie n'ont transmis aucun plan à l'époque, ce qui a entraîné l'ouverture de procédures d'infraction à leur encontre, tandis que Chypre, qui n'utilise pas de gaz, en était dispensée. La Commission a demandé aux 25 États membres qui avaient remis des plans de modifier ceux-ci, étant donné qu'ils n'étaient pas totalement conformes aux exigences du règlement SAG (voir [figure 9](#)). Six États membres n'ont pas donné suite à l'avis de la Commission, qui n'a pas engagé

d'autre communication dans ces cas. Les 19 autres États membres ont soit répondu à l'avis de la Commission par un courrier expliquant pourquoi ils ne modifieraient pas leurs plans soit soumis une version mise à jour d'au moins l'un de leurs plans. Onze États membres ont ensuite été priés d'apporter des mises à jour supplémentaires, mais aucun ne l'a fait.

30 Au total, nous avons constaté que 18 États membres n'avaient mené à terme le processus de mise à jour ni pour leur plan d'action préventif ni pour leur plan d'urgence et que deux autres n'avaient présenté aucune information dans le cadre de ce cycle (voir [figure 9](#)). En outre, nous avons constaté que la Commission a publié les versions antérieures des plans de trois États membres qui, dans l'intervalle, avaient remis des versions mises à jour. Le fait que le processus n'a souvent pas été mené à terme malgré les nombreux échanges entre les États membres et la Commission indique qu'il était lui-même laborieux et inefficace. Cela soulève également des questions quant à la valeur ajoutée de ces éléments livrables et à leur utilité pour favoriser la sécurité de l'approvisionnement en gaz des États membres et de l'ensemble de l'UE.

Figure 9 – Calendrier pour la présentation du premier cycle de plans préventifs et de plans d’urgence, ainsi que pour leur examen par la Commission (2019)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de documents transmis par la Commission.

31 Le règlement SAG dispose que le cycle de présentation des plans et de leur évaluation par la Commission est répété tous les quatre ans. De nouvelles versions devaient donc être soumises en mars 2023. La majorité des États membres accusaient un retard pour la remise de leur plan d'action préventif et de leur plan d'urgence. En juin 2023, la Commission a lancé 26 procédures [EU pilot](#) (préalables au déclenchement d'une procédure d'infraction) dans le but d'obtenir les plans manquants. Au 15 janvier 2024, elle avait reçu 23 plans d'action préventifs et 25 plans d'urgence.

32 Le cycle de mise à jour de 2023 coïncidait certes avec la guerre menée par la Russie contre l'Ukraine, mais ces retards soulèvent des questions supplémentaires sur les meilleurs moyens d'atteindre les objectifs assignés à ces éléments livrables sans contraintes administratives indues. La Commission a reconnu la nécessité de discuter d'une réforme du processus de communication d'informations avec les États membres afin de le rendre moins fastidieux et de garantir des réalisations de qualité plus élevée¹⁷.

Les groupes de risque régionaux stimulent la coopération mais ne produisent pas les résultats escomptés

33 La structure de la coopération régionale est établie dans le règlement SAG, qui définit 13 «groupes de risque approvisionnés en gaz» correspondant aux voies d'approvisionnement dans l'Union. Dans ces configurations, les États membres œuvrent ensemble à l'élaboration d'ECR couvrant tous les facteurs de risques pertinents (risques de catastrophes naturelles, risques technologiques, sociaux, politiques, etc.). Chaque groupe de risque est piloté par un État membre volontaire. En 2018, la Commission a aidé quatre groupes de risque (Biélorussie, Libye, Trans-Balkans et Ukraine) en modélisant une série de scénarios de risques pour eux. L'existence même des groupes de risque stimule la coopération régionale, qui constitue le «principe directeur» du règlement SAG.

34 Nous avons constaté que les contributions ainsi que les réalisations variaient considérablement parmi les 13 groupes de risque. Plusieurs États membres n'ont pas fourni les données nécessaires à l'évaluation des risques. Les premières ECR devaient être présentées au plus tard le 1^{er} octobre 2018. Un seul groupe de risque a remis son ECR dans les délais, tandis que deux autres («Corridor Sud pour le gaz» et «Méditerranée orientale») n'étaient pas en place étant donné que l'infrastructure n'existait pas encore. La Commission a joué un rôle d'appui pour l'élaboration des ECR

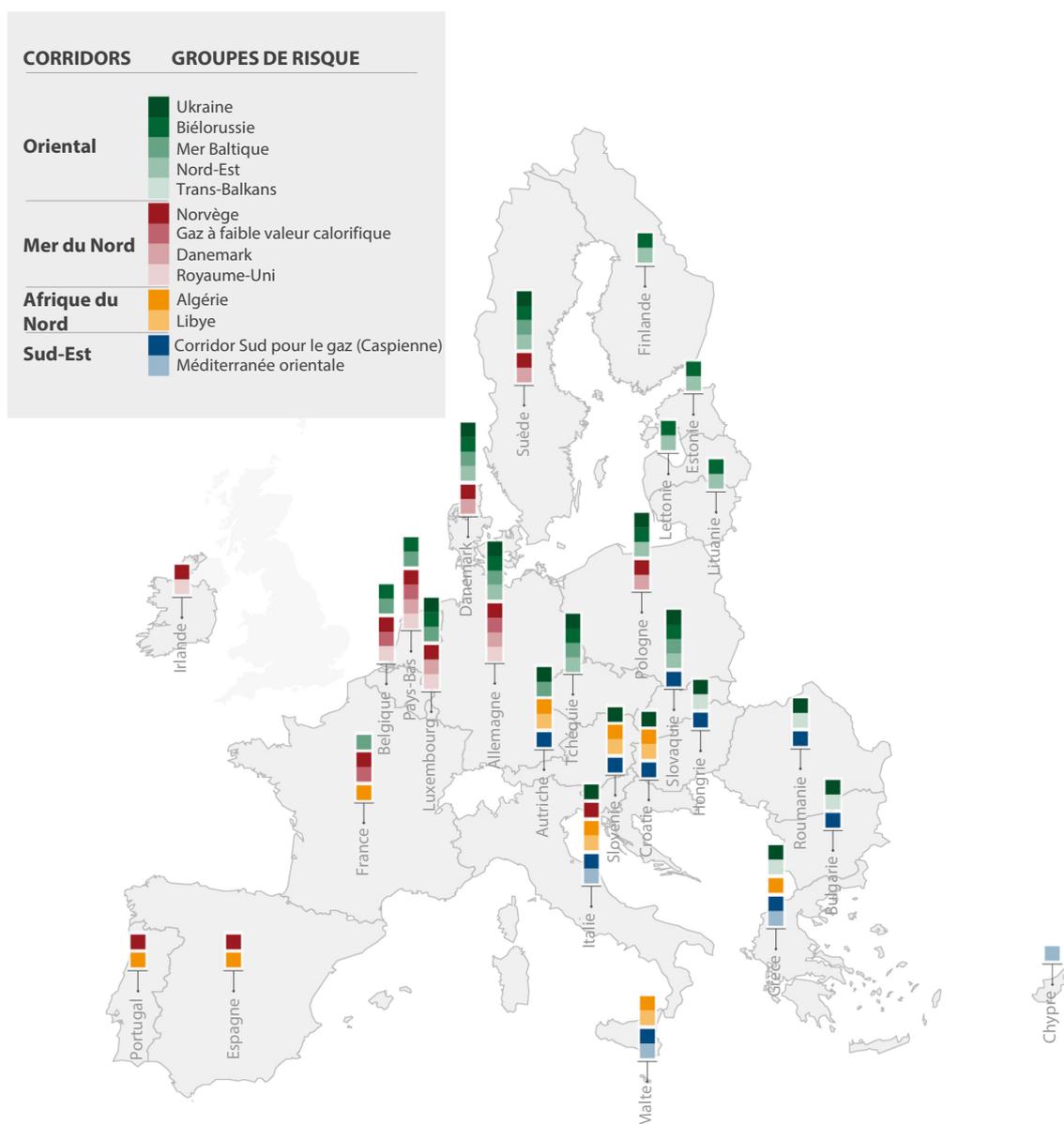
¹⁷ Document de travail des services de la Commission intitulé «*Commission assessment of the Gas Security of Supply Regulation*», [SWD\(2023\) 323](#).

et a évalué celles-ci à l'aune des critères suivants: normes relatives aux infrastructures, normes d'approvisionnement, évaluation et analyse des risques, ainsi que coopération régionale. Sur la base de son évaluation, elle a considéré que toutes les ECR étaient incomplètes à plusieurs égards. Nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant que les groupes de risque avaient pris en considération l'évaluation des ECR effectuée par la Commission.

35 La contribution à l'élaboration des ECR et le pilotage d'un groupe de risque requièrent beaucoup d'efforts de la part des autorités nationales. Autre difficulté: la plupart des États membres participent à plusieurs groupes de risque, jusqu'à six voire huit dans certains cas (voir *figure 10*). La capacité administrative requise pour la réalisation de ces travaux par les États membres doit aussi être regardée dans le contexte des autres éléments livrables prévus par le règlement SAG (voir points **27** à **32**). La Commission a constaté que le manque de capacité administrative représentait un défi pour la coordination des groupes de risque et la production des évaluations des risques¹⁸.

¹⁸ Ibidem.

Figure 10 – Composition des groupes de risque régionaux



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du règlement (UE) 2017/1938.

36 Le cycle des travaux aux fins des ECR est répété tous les quatre ans. De nouveaux documents devaient être remis au plus tard le 1^{er} octobre 2022. À l'exception des groupes de risque «Nord-Est» (duquel aucun État membre ne s'est porté volontaire pour assurer le pilotage) et «Méditerranée orientale» (dont aucune infrastructure ne justifiait encore l'activation), tous les autres avaient remis une ECR à la fin de 2023. La Commission a apporté un appui à neuf des 13 groupes de risque, étant donné que deux groupes n'ont pas demandé de soutien et que deux autres n'avaient pas encore mis en place l'infrastructure de travail. Nous avons constaté que les ECR actualisées résultaient effectivement d'un exercice de modélisation animé par la Commission et axé sur un arrêt complet de l'approvisionnement en gaz russe.

37 Le règlement SAG exige que les plans d'action préventifs et les plans d'urgence comportent des sections consacrées à la «dimension régionale» de la sécurité de l'approvisionnement, notamment des informations sur les mesures communes et les mécanismes de coopération (voir points **27** à **32**). Ces éléments doivent être convenus au sein de chaque groupe de risque afin de garantir la cohérence des informations présentées dans les chapitres régionaux des plans nationaux des États membres. Il ressort de notre examen des plans d'action préventifs et des plans d'urgence de 2019 que la qualité et le contenu des chapitres régionaux présentent des différences non négligeables d'un État membre et d'un groupe de risque régional à l'autre, et qu'il y manquait souvent la contribution d'un ou de plusieurs groupes de risque.

38 Le fait que des groupes de risque régionaux n'ont pas produit les informations requises pour les plans nationaux soulève des questions quant à la valeur ajoutée de leurs travaux. La Commission a admis que les plans d'urgence, en particulier, péchaient par un manque de mesures convenues au niveau régional pour faire face aux crises à ce niveau et, plus généralement, par une dimension régionale insuffisante¹⁹. Elle a en outre reconnu que des «ruptures d'approvisionnement de longue durée pourraient encore entraîner un risque d'action non coordonnée de la part des États membres, menaçant de mettre en péril la sécurité de l'approvisionnement dans les États membres voisins»²⁰. Notre analyse des éléments livrables des États membres a montré que six de ces derniers avaient prévu l'interruption de l'approvisionnement en gaz à un pays voisin comme réponse possible en cas d'urgence.

39 Ces problèmes, combinés à ceux propres aux différents éléments livrables des États membres, conduisent à se demander comment les groupes de risque régionaux devraient fonctionner à l'avenir (répartition des travaux, choix des scénarios de risques, contenu et format des informations communiquées au-delà de la contribution de la Commission, etc.) afin de tirer parti de la coopération et de la dimension régionale de façon plus efficace sans générer de charge excessive en matière de communication d'informations. Lors de notre enquête auprès des États membres, la plupart d'entre eux (21 sur les 23 qui ont répondu) ont indiqué souhaiter que l'architecture de la communication d'informations sur la sécurité de l'approvisionnement soit revue et simplifiée et que l'accent soit davantage mis au niveau de l'UE sur la coopération pratique et les mesures de résilience.

¹⁹ *Ibidem*.

²⁰ Rapport de la Commission concernant le réexamen du fonctionnement du règlement (UE) 2022/1369, [COM\(2023\) 173](#).

40 Les groupes de risque régionaux doivent également tenir compte de l'incidence de l'abandon rapide des importations de gaz russe. Certains des corridors d'approvisionnement du gazoduc oriental ont perdu leur importance avec l'augmentation des importations de GNL, passées de 80 milliards de m³ en 2021 à 120 milliards de m³ en 2022²¹. Dans ces nouvelles circonstances, la configuration actuelle des groupes de risque fondée sur les tracés des gazoducs est devenue obsolète dans certains cas. La Commission a reconnu que «l'approche régionale actuelle à l'égard des groupes de risque ne semble plus adaptée à l'objectif poursuivi»²².

Les accords de solidarité bilatéraux entre États membres restent, pour l'essentiel, hors de portée

41 La solidarité est un principe essentiel qui sous-tend la politique énergétique de l'UE, comme cela est indiqué aux articles 194 et 222 du TFUE et répété dans le règlement SAG. Le mécanisme de solidarité prévu par le règlement est censé être une mesure de dernier recours. En cas d'urgence gazière grave, où le marché ne fournit pas suffisamment de gaz pour satisfaire la demande des clients protégés au titre de la solidarité dans un État membre (tels que les ménages et les services sociaux essentiels), les États membres voisins devraient fournir du gaz sur demande pour combler ce manque. En vertu du règlement, les détails des mesures de solidarité (arrangements techniques, juridiques et financiers compris) devaient avoir fait l'objet d'accords conclus bilatéralement entre États membres voisins le 1^{er} décembre 2018 au plus tard.

42 Malgré la faible probabilité que la solidarité officielle soit déclenchée, les États membres se sont montrés réticents à passer de tels accords. En décembre 2018, aucun des 40 accords jugés nécessaires par la Commission n'avait été conclu. Comme ce n'était toujours pas le cas en mai 2020, la Commission a [lancé des procédures d'infraction contre 25 États membres](#) pour non-respect des dispositions relatives à la solidarité. Huit accords ont été conclus jusqu'à janvier 2024. Selon la Commission, les principales raisons de la lenteur des progrès sont notamment la complexité technique, le manque d'expertise au sein des administrations nationales et la difficulté de s'accorder sur un mécanisme d'indemnisation équitable.

²¹ Conseil de l'Union européenne, Infographie intitulée «D'où provient le gaz de l'UE?», 25 février 2024.

²² Rapport de la Commission concernant l'application du règlement (UE) 2017/1938, [COM\(2023\) 572](#).

43 Afin de remédier à l'insuffisance des progrès en matière de solidarité bilatérale, notamment dans le contexte de la crise énergétique, une mesure temporaire de solidarité par défaut a été mise en place pour 2023 par le règlement (UE) 2022/2576 du Conseil. En cas d'urgence gazière, cette mesure devait s'appliquer entre États membres qui n'ont pas conclu d'accords bilatéraux.

44 En décembre 2022, la Commission a procédé à un exercice de simulation de solidarité avec 11 États membres et le REGRT pour le gaz afin de tester le cadre de réponse aux situations d'urgence en matière d'approvisionnement en gaz établi par le règlement SAG et le règlement (UE) 2022/2576. Le scénario retenu tablait principalement sur un arrêt complet de l'approvisionnement en gaz russe. L'exercice a globalement confirmé l'état de préparation de l'UE à une urgence gazière, mais il a également mis en évidence des difficultés persistantes ainsi qu'un certain nombre de domaines où des travaux supplémentaires étaient requis. Parmi ces problèmes figurait la complexité d'une indemnisation équitable du gaz fourni en réponse à une demande de solidarité, même dans le cadre du mécanisme temporaire établi par le règlement (UE) 2022/2567. Sur la base des principales constatations de l'exercice de simulation, la Commission a conclu que le mécanisme de solidarité par défaut devait devenir permanent²³ au moment de l'entrée en vigueur de la révision de la directive 2009/73/CE.

La sélection des PIC était complexe et les effets des projets ne sont pas clairs

45 Le processus de sélection des projets gaziers d'intérêt commun comporte trois grandes étapes.

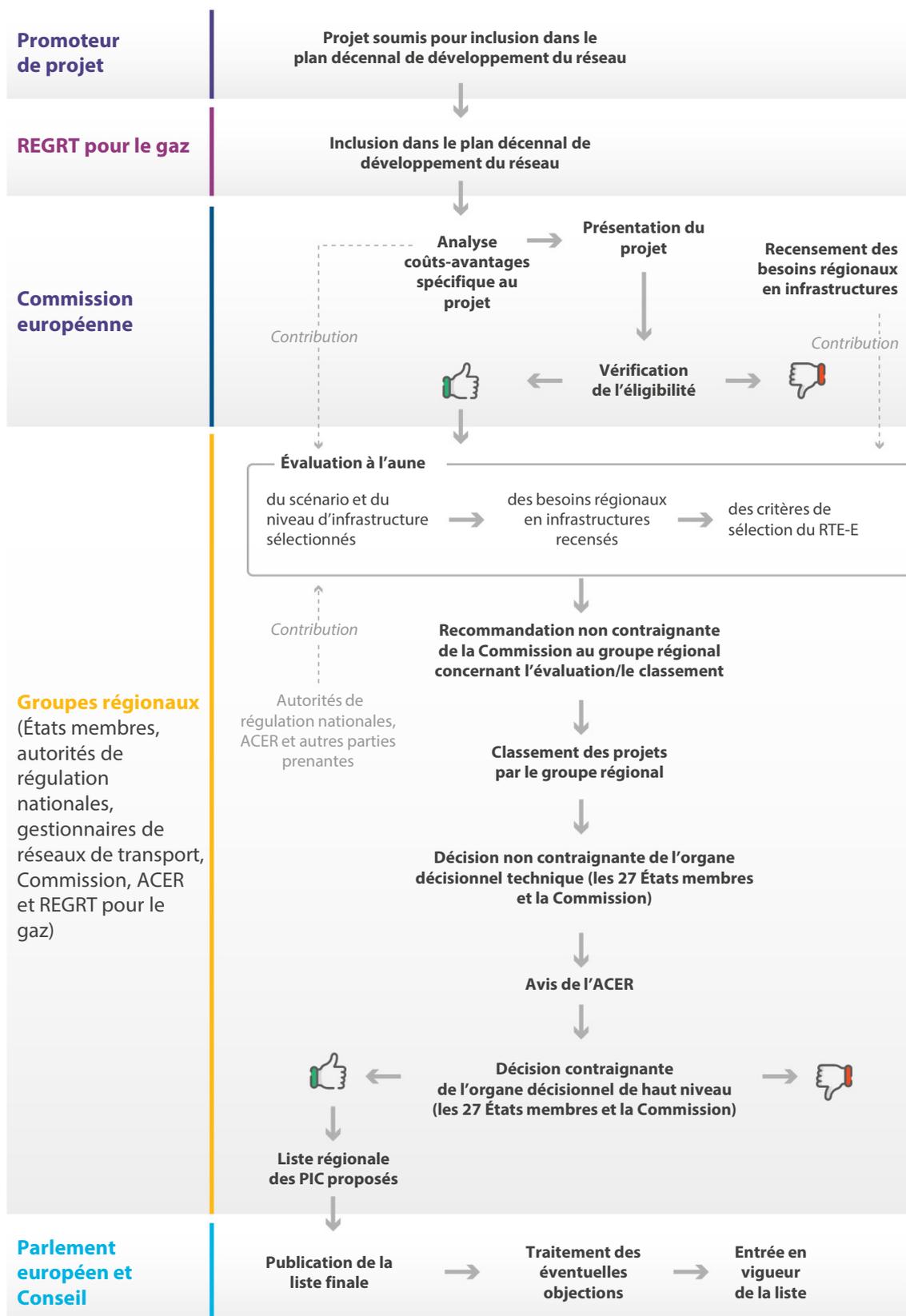
- La première consiste à réaliser une analyse coûts-avantages (ACA). Le résultat de cette analyse doit être favorable, et les projets doivent également avoir une incidence transfrontalière prouvée pour être examinés plus avant.

²³ COM(2023) 547.

- o La deuxième étape consiste à déterminer les besoins régionaux en infrastructures, y compris ceux relatifs à la sécurité de l’approvisionnement, sur la base de l’évaluation des «lacunes en matière d’infrastructures» figurant dans le dernier [plan décennal de développement du réseau](#) établi par le REGRT pour le gaz ainsi que d’un dialogue avec les États membres sur leurs besoins actuels en infrastructures gazières aux niveaux national et régional.
- o Lors de la troisième étape, la Commission évalue les mérites respectifs de chaque projet au regard d’un certain nombre de critères énoncés dans le [règlement sur le réseau transeuropéen d’énergie \(RTE-E\)](#), par exemple, l’intégration du marché, la sécurité de l’approvisionnement, la concurrence et la durabilité. À ce stade, des points sont attribués aux projets en fonction des besoins recensés.

46 Le processus donne lieu à un classement non contraignant des projets candidats à la liste des PIC que la Commission propose à l’un des quatre groupes d’États membres (corridors gaziers Nord-Sud-Ouest, Nord-Sud-Est, Sud et de la Baltique). Ce classement constitue également la base de la liste définitive des PIC, dressée par un organe décisionnel de haut niveau qui comprend les 27 États membres et la Commission et qui n’est pas tenu par les éventuels résultats ou classements antérieurs (voir [figure 11](#)). Nous avons constaté que 10 % des projets figurant sur les trois dernières listes de PIC n’avaient pas fait l’objet d’une recommandation d’inscription dans les listes non contraignantes établies par la Commission, car l’analyse comparative effectuée par celle-ci avait montré qu’ils étaient moins avantageux que d’autres projets proposés dans la même région. Tout projet inscrit sur la liste définitive des PIC peut demander un financement de l’UE au titre du MIE (voir point [07](#) et [annexe I](#)).

Figure 11 – Processus de sélection des PIC gaziers



Source: Cour des comptes européenne, sur la base d'informations transmises par la Commission.

47 Notre enquête auprès des États membres a montré que bon nombre d'entre eux (16 sur les 20 qui ont répondu) soutiennent le processus de sélection des PIC. Nous avons toutefois relevé plusieurs problèmes concernant ce processus, dont il est possible de tirer des enseignements pour la prochaine sélection des PIC relatifs à l'hydrogène.

48 Pour accélérer leur mise en œuvre, les PIC devaient se voir accorder la priorité et être approuvés plus rapidement par les États membres par rapport aux autres projets d'infrastructures gazières. Le suivi assuré par l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) montre que le délai d'approbation maximal de 3,5 ans fixé comme objectif par le règlement sur le RTE-E a été dépassé pour 45 % des PIC gaziers²⁴. Dans notre enquête, nous avons demandé aux États membres s'ils avaient pris des dispositions législatives et/ou réglementaires pour garantir une autorisation accélérée des PIC gaziers. Dix États membres sur les 21 qui ont répondu ont affirmé ne pas l'avoir fait. Les PIC accusent des retards tant dans les États membres disposant d'une procédure d'octroi de permis accélérée que dans les autres, et le suivi des progrès assuré par l'ACER pour les PIC n'indique pas que les permis en soient la principale cause. Cela laisse penser que l'accélération de l'octroi de permis ne suffit pas en soi pour faire en sorte que les PIC soient réalisés plus rapidement que les autres projets gaziers.

49 Le processus de sélection des PIC conduit normalement à choisir les projets dont les avantages escomptés sont les plus importants, à l'exclusion des autres. Or il a été dérogé à ce principe dans 20 % des cas (soit pour 57 des 291 PIC inscrits au total sur les cinq listes). Au lieu de cela, un objectif a d'abord été sélectionné (par exemple, augmenter la capacité de stockage du gaz à l'échelle d'une région)²⁵, puis les groupes de PIC entrant ou susceptibles d'entrer en concurrence pour l'atteindre ont été répertoriés sous cet objectif. C'était ensuite le marché qui déterminait quel(s) projet(s) mettre en œuvre. Les raisons justifiant le choix d'une approche par groupe pour certains PIC et non pour d'autres ne sont pas expliquées par la Commission. L'approche par groupe ne donne pas une issue claire, à savoir la sélection d'un seul PIC, mais celle de plusieurs PIC pour un même objectif, malgré l'application d'un processus complexe de sélection.

²⁴ ACER, *Consolidated report on the progress of electricity and gas PICs*, 2023, p. 20.

²⁵ Annexe VII du règlement (UE) n° 347/2013.

50 Les cinq listes de PIC gaziers comprennent au total 291 projets (voir [figure 3](#)) ayant ou susceptibles d’avoir une incidence positive sur la sécurité de l’approvisionnement de l’UE. Nous avons par exemple constaté que 18 PIC ayant perçu un financement au titre du MIE pour la construction (voir [annexes I et II](#)) ont permis ou doivent permettre aux États membres d’améliorer l’interconnexion de leurs réseaux gaziers et de diversifier leur approvisionnement en gaz. Sans bénéficier du concours du MIE, d’autres PIC achevés ont eu des impacts positifs similaires, notamment dans le contexte de la récente crise de la sécurité de l’approvisionnement. En réalité, le nombre de projets distincts est inférieur à 291, car certains sont repris sur plusieurs listes, d’autres n’ont jamais été construits et d’autres encore ont été fusionnés pour en créer de nouveaux. Chaque processus de sélection de PIC aboutit à une issue claire (en l’occurrence, l’établissement d’une liste officielle de PIC), mais la Commission n’est pas en mesure de fournir une vue globale du résultat final de l’ensemble des 291 PIC gaziers, et elle considère que seuls les 20 projets gaziers figurant sur la liste actuelle sont des PIC. Sa plateforme de transparence pour les PIC comporte uniquement une vue d’ensemble de ceux figurant sur la liste la plus récente (à savoir la cinquième) ainsi que des anciens PIC dont la Commission sait qu’ils sont terminés ou en cours de construction. Le caractère incomplet des informations sur les résultats des projets complique l’évaluation du taux de mise en œuvre des PIC et de la valeur ajoutée du statut de PIC.

L’insuffisance des progrès en matière de captage, d’utilisation et de stockage du carbone risque de poser un problème pour la sécurité de l’approvisionnement à long terme

51 Compte tenu des objectifs climatiques de l’UE (en particulier celui d’atteindre zéro émission nette à l’horizon 2050), les émissions de carbone liées à la consommation de gaz sont appelées à devenir un élément de plus en plus important pour sa situation en matière de sécurité de l’approvisionnement. Même avec la forte diminution attendue de la consommation de gaz, l’UE aura toujours besoin de volumes considérables de gaz naturel en 2040 dans le secteur des industries à forte intensité énergétique, dont les émissions de CO₂ sont inhérentes aux processus industriels²⁶, ainsi que dans celui de l’électricité²⁷. Le déploiement de technologies de captage, d’utilisation et de stockage du carbone (CUSC) peut donc favoriser la sécurité de l’approvisionnement à long terme telle qu’elle est définie par l’AIE (voir point **01**),

²⁶ Commission européenne, *Carbon capture, use and storage*.

²⁷ Université norvégienne des sciences et de la technologie (NTNU), *The role of natural gas in Europe towards 2050*, 2021.

notamment en contribuant à un réseau électrique diversifié, équilibré et climatiquement neutre²⁸. La Commission considère les technologies de CUSC comme des technologies «zéro net» critiques²⁹.

52 Lors d'un précédent audit, nous avons constaté que, de 2009 à 2017, aucun des programmes de l'UE en faveur des technologies de CUSC n'avait permis de déployer celles-ci dans l'Union et que, malgré les montants élevés des financements alloués, aucun des projets à l'échelle commerciale prévus n'était achevé et en service³⁰. À ce jour, il existe quatre projets commerciaux de CUSC en fonctionnement dans l'UE qui, ensemble, permettent de capturer jusqu'à 1,5 million de tonnes de CO₂ par an³¹. La Commission a proposé un objectif en matière de capacité annuelle de stockage de CO₂ de 50 millions de tonnes à l'horizon 2030, mais aucun objectif en matière d'utilisation de ce CO₂. Selon les estimations, jusqu'à 450 millions de tonnes de CO₂ devront être capturées par CUSC chaque année d'ici à 2050 pour atteindre les objectifs climatiques de l'UE³². À titre de comparaison, les émissions de CO₂ de l'UE liées à la consommation d'énergie ont atteint près de 2 400 millions de tonnes en 2022³³. Le manque de progrès en matière de CUSC peut représenter un risque pour la sécurité de l'approvisionnement en gaz à long terme de l'UE. La Commission a publié une [stratégie relative au CUSC](#) en février 2024.

²⁸ Agence internationale de l'énergie, *A new era for CCUS*, 22 février 2024.

²⁹ Proposition de règlement pour une industrie «zéro net», [COM\(2023\) 161](#).

³⁰ [Rapport spécial 24/2018](#).

³¹ AIE, [Explorateur de projets de CUSC](#).

³² Document [SWD\(2024\) 63 final](#), Rapport d'analyse d'impact, partie 1.

³³ Eurostat, *CO2 emissions from EU territorial energy use*.

Les mesures prises par l'UE en réaction à la crise ont adressé des signaux forts au marché, mais la réalisation de leurs objectifs déclarés est souvent impossible à démontrer

53 La crise engendrée par l'invasion de l'Ukraine par la Russie, combinée à ce que le Conseil a décrit comme «l'instrumentalisation de l'approvisionnement en gaz par la Russie», a mis à l'épreuve la résilience de l'UE face à un changement soudain de l'équilibre entre l'offre et la demande. Nous avons vérifié si les mesures prises par l'UE en réponse à la crise ont permis d'assurer la sécurité de l'approvisionnement (voir *figure 5*). Nous nous attendions à ce que:

- l'objectif de réduction de 15 % de la demande de gaz ait été atteint avec le soutien des politiques de l'UE;
- la mesure d'obligation de stockage de gaz ait été respectée et ait apporté davantage de prévisibilité;
- l'encadrement des prix ait permis de plafonner efficacement ceux auxquels s'échange le gaz dans l'UE;
- la Commission puisse démontrer que la plateforme AggregateEU a atteint ses objectifs déclarés;
- la Commission ait été en mesure de coordonner les actions de l'UE auprès des pays tiers producteurs de gaz et les négociations avec ces derniers pour améliorer la sécurité de l'approvisionnement.

L'objectif de réduction de 15 % de la demande de gaz a été atteint grâce aux actions des États membres, ainsi qu'aux prix élevés et à la douceur de l'hiver

54 La Commission a estimé en juillet 2022 qu'un arrêt total des livraisons de gaz russe pourrait se traduire par un déficit d'approvisionnement de 30 milliards de m³ pour l'UE et un épuisement des stocks en fin d'hiver 2022-2023, même avec des importations élevées de GNL³⁴. Pour devancer ce problème, le règlement (UE) 2022/1369 du Conseil a instauré une mesure de réduction volontaire

³⁴ Communication de la Commission intitulée «Des économies de gaz pour se préparer à l'hiver», COM(2022) 360.

de la demande d'au moins 15 % (45 milliards de m³), d'abord pour la période allant d'août 2022 à mars 2023, prolongée ensuite jusqu'en mars 2024.

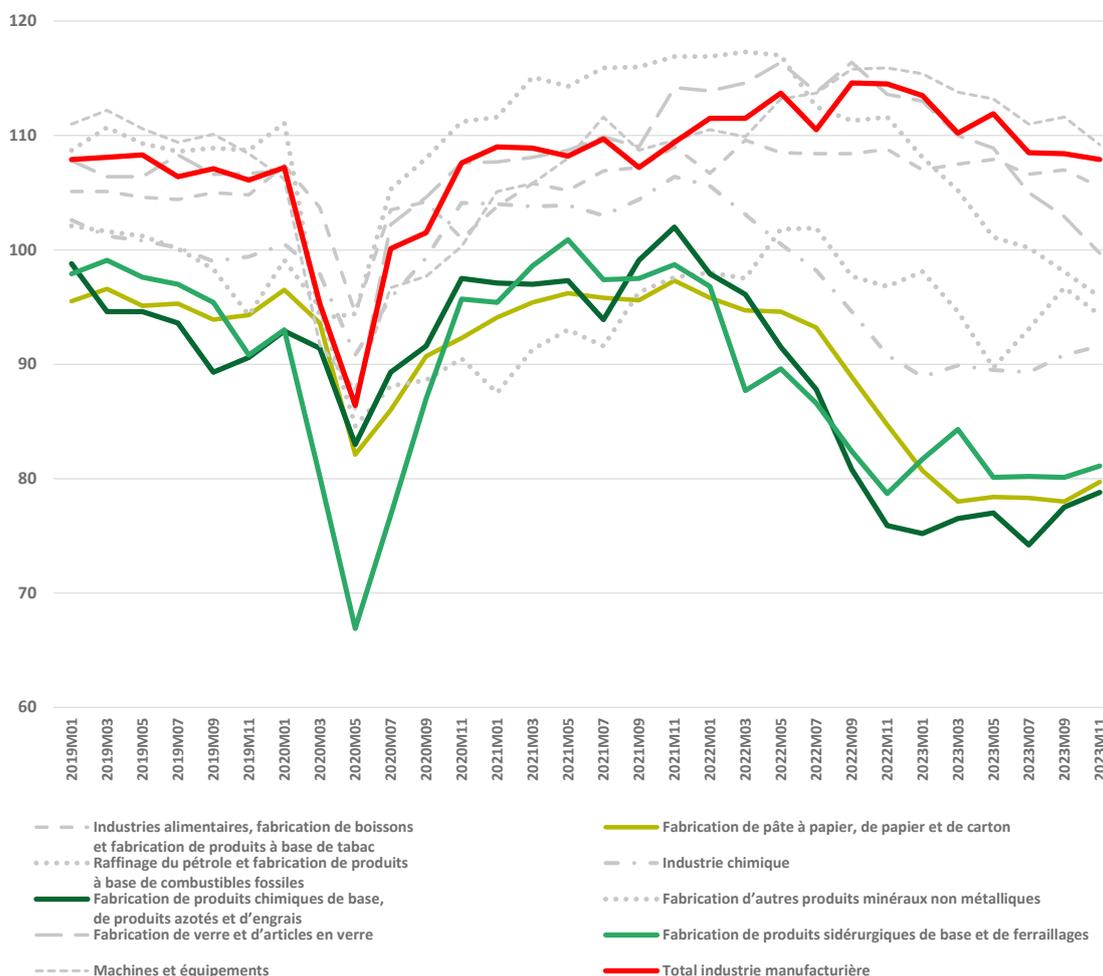
55 La consommation de gaz dans l'UE avait déjà baissé de 10,4 % en raison des prix élevés sur les douze mois jusqu'en août 2022, moment où la valeur cible de 15 % a été adoptée³⁵. Cette valeur cible fixée dans le règlement (UE) 2022/1369 a adressé un signal clair au marché et établi un cadre d'action. Selon les PNEC mis à jour soumis par 17 États membres en 2023, les mesures à court terme visant à réduire la demande ont principalement porté sur deux domaines: les campagnes d'information sur les économies de gaz et d'électricité ainsi que les mesures de réduction du chauffage et du refroidissement. La valeur cible a été dépassée sur la période allant d'août 2022 à mars 2023, avec une réduction globale de 18 % de la consommation de gaz dans l'UE. Se fondant sur ses estimations, la Commission impute 50 % de cette réduction aux ménages, 43 % à l'industrie et 7 % au secteur de la production d'électricité³⁶.

56 Les mesures prises par les États membres ont contribué à la réduction de la demande, mais il est difficile d'évaluer avec un minimum de certitude leur impact relatif par rapport à d'autres facteurs échappant à leur contrôle. À titre d'exemple, les ménages et les entreprises ont certes tous deux réagi à l'augmentation des prix et aux campagnes d'informations en faveur des économies de gaz, mais la Commission estime qu'un sixième de la chute de la demande lors de l'hiver 2022-2023 s'explique par la douceur de celui-ci et par la baisse de la demande de gaz de chauffage qui en a résulté. De même, la diminution de 18 % de la demande industrielle de gaz en glissement annuel en 2022 était due à toute une série de facteurs, tels que le changement de combustible, les mesures d'efficacité énergétique et la suppression de la demande (les prix élevés entraînant un arrêt de la production). La réduction de la demande semble avoir été plus nette dans les industries à forte intensité énergétique (par exemple la sidérurgie, le secteur des produits chimiques de base et l'industrie papetière), où la production reste inférieure aux niveaux d'avant la crise (voir *figure 12*).

³⁵ Eurostat, *EU gas consumption decreased by 17.7 %*, 19 avril 2023.

³⁶ Document SWD(2023) 63.

Figure 12 – Production mensuelle, en volume, de l'industrie manufacturière dans l'UE de janvier 2019 à novembre 2023 (2015 = 100)



Source: Graphique réalisé par Anouk Honoré (Oxford Institute for Energy Studies), sur la base de données d'Eurostat.

L'obligation de remplissage des installations de stockage de gaz à l'échelle de l'UE a été respectée, en suivant la pratique antérieure et en procurant davantage de prévisibilité

57 Le stockage du gaz permet de couvrir de 25 à 30 % de la consommation de gaz durant les mois d'hiver dans l'UE. Il joue un rôle majeur dans l'équilibrage du système gazier européen, notamment en permettant de répondre aux pics de demande en hiver. Avant la crise, Gazprom contrôlait environ 10 % du stockage souterrain de gaz de l'UE³⁷. En 2021, du fait de l'instrumentalisation de l'approvisionnement en gaz par la

³⁷ Rapport de la Commission sur certains aspects concernant le stockage du gaz, COM(2023) 182.

Russie, les sites de stockage concernés étaient moins remplis par rapport aux années précédentes et aux autres sites dans l'UE. En janvier 2022, l'ACER a indiqué que la majorité des autorités de régulation nationales du gaz n'avaient pas signalé que les niveaux de gaz stocké à l'époque étaient une grande source d'inquiétude³⁸.

58 En juin 2022, l'UE a adopté l'obligation de remplissage des installations de stockage de gaz. Toutes les installations de stockage souterrain de gaz de l'UE devaient être remplies à 80 % au 1^{er} novembre 2022, puis à 90 % au 1^{er} novembre de chaque année suivante jusqu'en 2025, des niveaux de remplissage intermédiaires étant également fixés pour les mois de février, mai, juin et septembre. À ce jour, ces valeurs cibles ont toutes été atteintes, voire dépassées (avec des installations pleines à 99 % en novembre 2023), signalant que l'UE disposait de réserves de gaz suffisantes pour un hiver moyen et éliminant le risque d'une nouvelle manipulation du stockage du gaz.

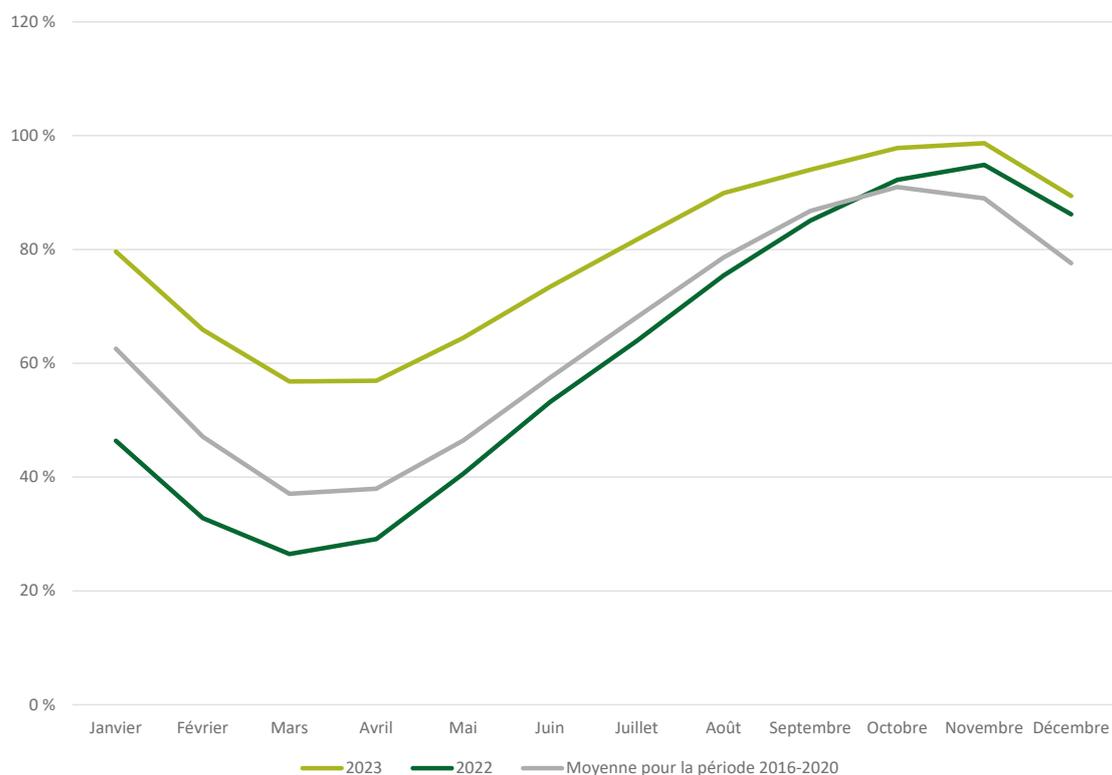
59 Cette mesure a permis d'apporter de la prévisibilité, mais elle ne s'écartait pas beaucoup de la pratique antérieure, ces niveaux de remplissage des installations de stockage correspondant aux moyennes observées dans l'UE avant la crise (voir [figure 13](#)). Sur les cinq années de 2016 à 2020, le niveau moyen de remplissage des stocks au 1^{er} novembre à l'échelle de l'UE était en effet de 91,5 %³⁹. Onze États membres, représentant ensemble 56 % de la consommation de gaz de l'UE, imposaient des obligations nationales de stockage avant la crise, tandis que quatre disposaient de réserves stratégiques de stockage de gaz⁴⁰.

³⁸ ACER, *Report on Gas Storage Regulation and Indicators*, 2022.

³⁹ Gas Infrastructure Europe (GIE), *Aggregated Gas Storage Inventory (Data overview/Historical data)*.

⁴⁰ ACER, *Report on Gas Storage Regulation and Indicators*, 2022.

Figure 13 – Niveaux moyens de remplissage des stocks dans l’UE



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des données de [Gas Infrastructure Europe \(GIE\)](#).

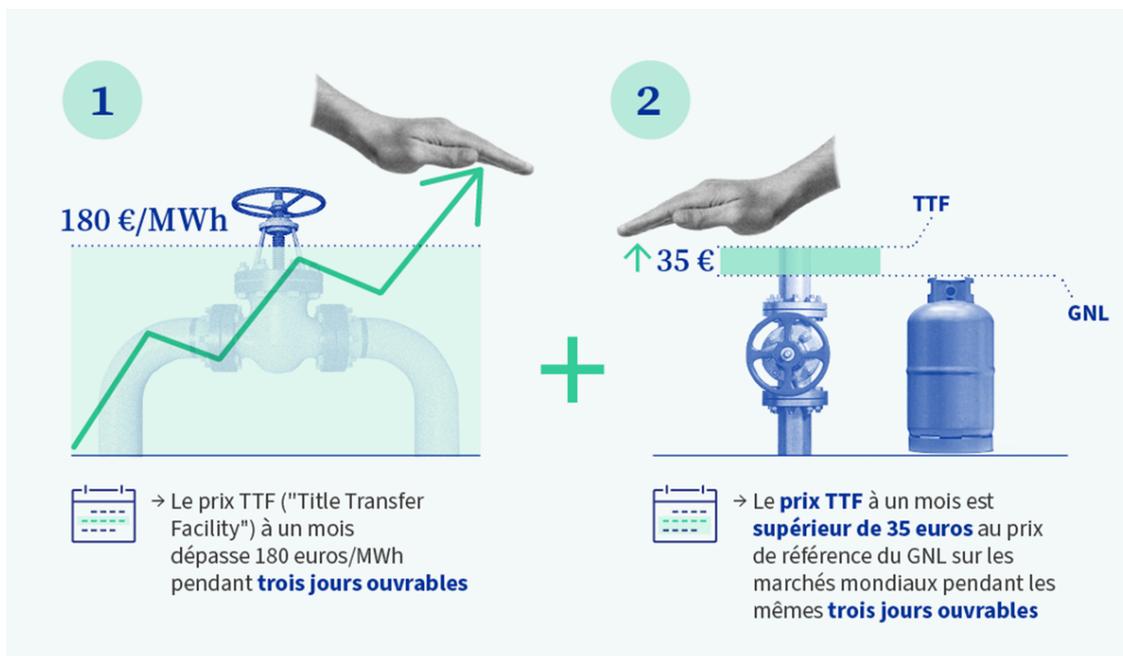
L’activation potentielle du plafonnement des prix du gaz n’est pas sans risques

60 Le mécanisme de correction du marché, communément appelé «plafonnement des prix du gaz», est censé corriger ce que la Commission considère comme des dysfonctionnements du marché, tels que la flambée des prix du gaz d’août 2022. Il est déclenché lorsque le prix des contrats à terme à un mois du gaz négociés sur la plateforme néerlandaise TTF dépasse les 180 euros/MWh et est supérieur de 35 euros/MWh à un prix de référence mondial pour le GNL (voir [figure 14](#)). En d’autres termes, pendant une période donnée, il serait impossible dans l’UE d’acheter et de vendre à un prix dépassant un plafond calculé en application du règlement (UE) 2022/2578 les contrats gaziers à terme les plus couramment négociés. Ce plafonnement s’appliquera jusqu’au 31 décembre 2025. La Commission affirme que l’existence de ce mécanisme «[a permis de limiter les prix sur les marchés du gaz de l’UE](#)»⁴¹ pendant la crise énergétique. Toutefois, il est impossible d’évaluer son

⁴¹ COM(2023) 650 final.

efficacité puisqu'il n'a jamais été activé à ce jour, malgré la détection de certains risques susceptibles de déclencher son activation.

Figure 14 – Éléments déclenchant le plafonnement des prix du gaz



Source: Conseil de l'Union européenne.

61 Le plafonnement des prix concerne tous les contrats conclus sur les plateformes de négociation du gaz dans l'UE pour les livraisons à échéance d'un mois à un an. Il ne s'applique ni aux autres types de contrats ni aux contrats conclus en dehors de l'UE. Au moins un opérateur boursier mondial a pris des dispositions pour que les échanges de gaz passent de la plateforme néerlandaise à une plateforme de négociation au Royaume-Uni sans frais supplémentaires en cas de déclenchement du plafonnement des prix. L'Autorité européenne des marchés financiers estime que les échanges de gaz quitteraient probablement l'UE si les prix commençaient à s'approcher du plafond fixé⁴². Elle a averti qu'une telle situation **pourrait avoir des répercussions sur le bon fonctionnement des marchés et, en définitive, sur la stabilité financière**. Dans un scénario d'importante pénurie de gaz, qui entraînerait une flambée des prix, la Commission est habilitée à suspendre le plafonnement.

⁴² Autorité européenne des marchés financiers (AEMF), *Effects assessment of the impact of the market correction mechanism on financial markets*, 2023.

AggregateEU a suscité l'intérêt du marché, mais les données sont insuffisantes pour permettre de tirer des conclusions sur ses avantages

62 En avril 2022, la Commission a mis en place une [plateforme énergétique](#) de l'UE pour les achats communs de gaz. Cela a conduit à la création d'AggregateEU, plateforme lancée en avril 2023, initialement jusqu'en décembre 2023. Selon la Commission, AggregateEU vise à offrir un canal de substitution pour l'achat et la vente de gaz, y compris par des achats groupés, ainsi qu'un service d'agrégation de la demande et de nouvelles formes de coopération. Les autres grands avantages escomptés sont une transparence accrue, un soutien aux petites entreprises des pays sans littoral (pour l'achat de GNL) et la facilitation de modèles de coopération tels que les achats groupés par l'intermédiaire d'un acheteur central⁴³. Pour garantir l'utilisation de la plateforme, les 24 États membres connectés au réseau gazier de l'UE (l'Irlande, Malte et Chypre étaient dispensées de cette obligation) devaient faire en sorte que les entités relevant de leur compétence soumettent des demandes équivalant à 15 % de l'objectif de remplissage des installations de stockage du pays pour la fin 2023⁴⁴.

63 Concrètement, AggregateEU est une plateforme en ligne qui regroupe les demandes de gaz des entités établies dans l'UE ou dans les autres pays de la [Communauté de l'énergie](#) (industrie, négociants, etc.) en fonction de l'État membre où elles souhaitent que le gaz soit livré, et sur laquelle les fournisseurs sont invités à formuler des offres en réponse. Les demandes et les offres sont mises en correspondance au prorata et classées par ordre de prix (afin que les acheteurs aient tous les mêmes chances d'acheter au prix le plus bas pour leur point de livraison). L'implication de la Commission s'arrête à ce stade. Les acheteurs et les vendeurs négocient hors du cadre de la plateforme et ne sont pas tenus par les prix offerts sur celle-ci.

64 AggregateEU semble remplir son objectif de soutien aux petites entreprises, puisque deux tiers des entreprises qui cherchent à y acquérir du gaz sont classées comme petites entités par la Commission (à savoir des entreprises présentes dans un seul État membre ou des revendeurs de gaz locaux).

⁴³ Commission européenne, *AggregateEU – questions and answers*.

⁴⁴ Règlement (UE) 2022/2576 du Conseil.

65 AggregateEU fournit effectivement, et comme prévu, un canal de substitution pour l'achat et la vente de gaz. Quatre cycles de «mis en correspondance» ont eu lieu sur la plateforme en 2023, au cours desquels 180 entités ont soumis des demandes pour un total de 54 milliards de m³ de gaz. Les volumes demandés équivalent à 50 % de la capacité de stockage de gaz de l'UE, soit bien plus que les 15 % obligatoires imposés par la législation. Cela semble indiquer qu'AggregateEU a suscité un véritable intérêt parmi les entités gazières. Nous n'avons toutefois pas été en mesure de déterminer la valeur ajoutée d'AggregateEU par rapport aux plateformes de négociation du gaz, ni la défaillance du marché à laquelle AggregateEU permet de remédier, étant donné que les différences de prix engendrées par la crise entre les différents marchés gaziers de l'UE s'étaient déjà considérablement amenuisées au moment du lancement d'AggregateEU⁴⁵.

66 Pour évaluer dans quelle mesure les autres avantages que la Commission attribue à AggregateEU (voir point **62**) se sont concrétisés, il faut un niveau d'information sur les contrats conclus qui n'est pas disponible. La Commission n'a aucun droit d'accès aux contrats conclus à la suite d'offres soumises sur la plateforme. Elle ne peut pas savoir s'ils résultent de négociations bilatérales ou effectuées par l'intermédiaire de consortiums d'achats groupés, ni si les prix payés étaient inférieurs à ceux proposés sur les principales plateformes de négociation du gaz dans l'UE. Consciente de cet état de fait, elle a déclaré que l'achat commun ne se révélera pleinement utile que si «la Commission et les États membres font preuve de transparence à l'égard de la plateforme énergétique de l'UE concernant les achats de fourniture de gaz projetés et conclus dans l'Union, afin d'évaluer si les objectifs de sécurité d'approvisionnement et de solidarité énergétique sont atteints»⁴⁶.

Les initiatives prises sur le plan international ont permis de transmettre des messages forts mais offrent peu de perspectives d'atteindre les objectifs poursuivis par la Commission

67 En plus de soutenir les achats communs de gaz, la plateforme énergétique de l'UE vise à coordonner l'action de l'UE auprès des fournisseurs externes en amont et les négociations avec eux afin d'éviter que les pays de l'Union n'enchérissent les uns contre les autres, tout en usant du poids politique et de la puissance de marché de l'UE

⁴⁵ ACER, *Market monitoring report on key developments in EU gas wholesale markets*, juin 2023.

⁴⁶ Communication de la Commission intitulée «Urgence énergétique - Se préparer, effectuer nos achats et protéger l'UE ensemble», COM(2022) 553 final.

pour obtenir de meilleures conditions pour tous les consommateurs⁴⁷. Pour ce faire, la Commission a lancé un certain nombre d'initiatives de sensibilisation à l'intention des pays producteurs de gaz. Elle a en outre le droit d'examiner les accords énergétiques intergouvernementaux entre États membres de l'UE et pays tiers. Nous avons constaté que, dans les deux cas, la Commission ne dispose pas des outils et des compétences légales requis pour atteindre ses objectifs déclarés.

68 En réponse à la crise, la Commission a déployé des activités de sensibilisation en s'appuyant sur ses nombreux contacts bilatéraux de longue date avec les pays tiers producteurs de gaz. Ces activités visaient à signaler haut et fort que l'UE agirait pour diversifier son approvisionnement en gaz, et donc pour renforcer sa sécurité d'approvisionnement. Elle a signé des déclarations communes non contraignantes avec les États-Unis, la Norvège et le Canada, ainsi que des protocoles d'accord avec l'Égypte/Israël et l'Azerbaïdjan. Malgré les actions de la Commission, compte tenu de la nature de ces documents et des compétences limitées de celle-ci en matière d'affaires internationales, ils ne produiront toutefois très probablement pas de résultats concrets qui amélioreront la sécurité de l'approvisionnement en gaz de l'UE. Quelques-unes des mesures qui font l'objet d'un engagement dans ces documents, telles que l'intention de développer conjointement avec la Norvège des outils destinés à stabiliser les marchés de l'énergie, ou la création d'un groupe de travail UE-Canada sur le GNL, n'ont pas permis d'obtenir les résultats escomptés.

69 Les États membres établissent des contacts bilatéraux avec les pays tiers producteurs de gaz. Dans certains cas, conformément à la [décision \(UE\) 2017/684](#) du Parlement européen et du Conseil, ils doivent notifier à la Commission tout accord intergouvernemental (AIG) dans le domaine de l'énergie qui résulte de ces contacts. La décision a instauré l'obligation d'une évaluation ex ante (avant leur signature) des AIG en matière de gaz et de pétrole par la Commission pour aider à faire en sorte qu'ils soient compatibles avec le droit de l'Union. Selon un organisme qui traque les AIG dans le domaine de l'énergie, [de très nombreux accords de différents types ont été conclus entre des États membres et des pays tiers](#) depuis le début de la crise. Aucun d'entre eux n'a été notifié à la Commission. Ces accords n'étant pas publics, la Commission peut difficilement savoir de quels types d'accords il s'agit et, par suite, s'ils doivent ou non lui être notifiés en tant qu'AIG au sens de la [décision \(UE\) 2017/684](#).

⁴⁷ Commission européenne, [EU energy platform](#), 21 septembre 2023.

Conclusions et recommandations

70 De manière générale, nous relevons que le cadre de l'UE couvre tous les aspects de la sécurité de l'approvisionnement en gaz naturel, bien que de manière inégale, mais que la réalisation des objectifs de sortie de crise est souvent impossible à démontrer. L'architecture de l'UE en matière de sécurité d'approvisionnement a encouragé la coopération entre les États membres, mais elle n'a pas permis d'obtenir certains de ses éléments livrables essentiels, et l'UE n'a pas encore fini d'élaborer un cadre en faveur de l'accessibilité financière. L'UE a adopté un certain nombre de mesures à court terme en réponse à l'instrumentalisation de l'approvisionnement en gaz par la Russie, indiquant par des signaux forts adressés au marché que les États membres œuvreraient ensemble pour surmonter ce problème. Cependant, les avantages des mesures de l'UE ne sont pas toujours manifestes, et celle-ci est confrontée à une nouvelle situation en matière de sécurité de l'approvisionnement, avec une dépendance accrue au GNL et la nécessité de décarboner sa consommation de gaz.

71 Certaines politiques et mesures de l'UE ont eu un impact positif sur la sécurité de son approvisionnement en gaz, notamment en exigeant ou en finançant des infrastructures qui relient les réseaux gaziers des États membres, en rendant possible des flux bidirectionnels du gaz (par exemple, tant de l'ouest vers l'est que de l'est vers l'ouest) et en soutenant la diversification de l'approvisionnement en gaz. Dans sa politique relative à la sécurité de l'approvisionnement en gaz, les objectifs prévus par l'UE en matière de disponibilité sont beaucoup plus explicites que ceux concernant l'accessibilité financière. La crise a forcé l'UE à accorder une plus grande importance à la question de l'accessibilité financière dans son cadre relatif à la sécurité de l'approvisionnement, et les États membres ont également pris une série de mesures pour traiter cette question. L'UE élabore actuellement un cadre stratégique en faveur de l'accessibilité financière du gaz, qui ne traite toujours pas suffisamment de la nécessité pour l'UE de prendre en considération et d'analyser explicitement les facteurs déterminants de l'accessibilité financière et les difficultés qui y sont liées (voir points [19](#) à [26](#)).

Recommandation n° 1 – Terminer la mise en place du cadre de l'UE pour l'accessibilité financière du gaz

En ce qui concerne la sécurité de l'approvisionnement en gaz, la Commission devrait tenir davantage compte de sa dimension liée à l'accessibilité financière:

- a) en veillant à la réalisation au niveau de l'UE d'une évaluation de l'accessibilité financière pour les éléments livrables essentiels de l'Union concernés;
- b) en étudiant, lorsqu'elle révisera le règlement SAG, la possibilité d'inclure la prise en considération du risque pour l'accessibilité financière dans les évaluations nationales des risques prévues par ce dernier;
- c) en évaluant la faisabilité d'une actualisation des exigences en matière de communication d'informations par les États membres, par exemple dans les PNEC, afin que ces informations couvrent non seulement la précarité énergétique mais aussi l'accessibilité financière.

Quand? D'ici fin 2025.

72 Le cadre de l'UE en matière de communication d'informations par les États membres et les groupes régionaux d'États membres sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz constitue une base pour la prise en considération systématique de multiples risques, ainsi que pour l'adoption de mesures préventives visant à les éviter et de mesures d'urgence s'ils venaient à se concrétiser. Toutefois, lors du cycle de communication d'informations de 2019, 18 États membres n'ont pas mené à terme tout le processus concernant les plans préventifs et les plans d'urgence, tandis que deux n'ont présenté aucune information, ce qui traduit le manque d'efficacité de ce processus et remet en cause sa valeur ajoutée. Les groupes de risque régionaux stimulent la coopération, mais nous avons constaté qu'ils ne produisent pas les résultats escomptés, en raison, par exemple, de chevauchements entre eux. Certains groupes de risque sont devenus obsolètes après la mise en place de nouveaux flux de gaz en réponse à l'arrêt des livraisons de gaz russe. Cela montre que le cadre de communication d'informations sur la sécurité de l'approvisionnement encourage certes la coopération entre États membres, mais que la valeur ajoutée et l'efficacité font défaut sur certains aspects essentiels au regard de l'objectif déclaré de soutenir les dispositifs nationaux et régionaux de sécurité d'approvisionnement en gaz. La plupart des États membres sont favorables à une révision de l'architecture des obligations de communication d'informations sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz aux niveaux national et régional. À cela s'ajoute le défi majeur de la conclusion

d'accords de solidarité, que ce soit de manière bilatérale ou à travers un mécanisme à l'échelle de l'UE (voir points 27 à 44).

Recommandation n° 2 – Optimiser le processus de communication d'informations par les États membres sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz

Pour faire en sorte que les problèmes les plus importants en matière de sécurité de l'approvisionnement en gaz soient recensés et traités de manière cohérente aux niveaux national et régional, la Commission devrait:

- a) lors de sa révision du règlement SAG, étudier la possibilité de rationaliser les obligations des États membres en matière de communication d'informations sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz et le processus d'élaboration et de présentation des principaux éléments livrables (évaluations des risques nationales et communes, plans d'action préventifs et plans d'urgence);
- b) assister davantage encore les États membres pour la production d'éléments livrables complets et leur présentation dans les délais, notamment en utilisant des outils numériques de communication d'informations et de réexamen.

Quand? D'ici fin 2025.

Recommandation n° 3 – Revoir la structure de la coopération régionale

La Commission devrait revoir la structure actuelle de la coopération régionale:

- a) en adaptant sa configuration à l'évolution des circonstances (importance accrue du GNL et moindre rôle joué par certains corridors d'approvisionnement par gazoduc);
- b) en réduisant le nombre de chevauchements entre groupes de risque, ainsi qu'en clarifiant les rôles et les responsabilités au sein de ceux-ci.

Quand? D'ici fin 2025.

73 La procédure de sélection des projets d'intérêt commun est complexe. Elle fait intervenir trois phases, avec une méthodologie pour chacune, de nombreuses étapes et plusieurs parties prenantes. Ce processus devait normalement conduire à la sélection en tant que PIC des projets dont les avantages escomptés étaient les plus importants. Dans 20 % des cas, il n'en a pas été ainsi puisque des groupes de PIC entrant ou susceptibles d'entrer en concurrence ont été répertoriés sous les différents objectifs avant de laisser ensuite le marché déterminer lesquels financer. Il a été dûment tenu compte de la sécurité de l'approvisionnement dans la sélection des PIC, mais la Commission n'est pas en mesure de fournir une vue globale du résultat final de l'ensemble des 291 PIC gaziers. Le caractère incomplet des informations sur les résultats des projets complique l'évaluation du taux de mise en œuvre des PIC et de la valeur ajoutée du statut de PIC. Aucun autre PIC gazier ne sera élaboré (à l'exception de deux projets visant à relier Malte et Chypre au réseau de l'UE), mais le même processus est appliqué dans le cas des PIC relatifs à l'hydrogène, ce qui risque de donner lieu aux mêmes lacunes. Compte tenu des objectifs climatiques de l'UE, entre autres celui de zéro émission nette, et du fait que le gaz naturel restera nécessaire à l'avenir, nous avons constaté que l'insuffisance des progrès en matière de CUSC risque de poser un problème pour la sécurité de son approvisionnement en gaz à long terme (voir points 45 à 52).

Recommandation n° 4 – Rendre plus transparente la mise en œuvre des PIC

Après consultation des États membres, du REGRT pour le gaz et des promoteurs de projet, la Commission devrait améliorer la transparence et la clarté des données sur les effets des PIC en publiant des informations sur les PIC achevés, sur les coûts des projets et sur les PIC fusionnés. Cette publication pourrait avoir lieu sur la plateforme de transparence pour les PIC ou sur le site internet europa.eu et devrait être effectuée pour toutes les futures listes de PIC.

Quand? D'ici fin 2025.

74 En 2022 et 2023, l'UE a pris de nombreuses mesures d'urgence principalement en vertu de l'article 122 du TFUE, indiquant ainsi par des signaux forts adressés au marché que les États membres œuvreraient ensemble pour surmonter le problème de l'instrumentalisation du gaz par la Russie et pour garantir la sécurité de l'approvisionnement. L'impact de ces mesures au regard de leurs objectifs déclarés ne peut pas toujours être déterminé, en raison d'autres facteurs qui influent sur les effets ou d'un manque d'éléments probants. L'objectif de réduction de 15 % de la demande

(par rapport à une moyenne de cinq ans) a été atteint, ce qui a contribué à restaurer la prévisibilité sur le marché, même si les prix élevés faisaient déjà chuter la demande avant que cette valeur cible ne soit adoptée. Lorsqu'il s'agit d'apprécier l'efficacité des mesures prises par les États membres, il est difficile d'en évaluer l'impact relatif par rapport à d'autres facteurs échappant à leur contrôle, par exemple les prix élevés du gaz, la suppression de la demande ou la clémence de la météo (voir points [54](#) à [56](#)).

75 L'UE a également instauré une obligation de remplissage des installations de stockage de gaz, d'abord à 80 % pour novembre 2022, puis à 90 % pour novembre de chaque année suivante jusqu'en 2025. Atteindre ces valeurs cibles a contribué à la prévisibilité du marché et à rassurer celui-ci quant à la sécurité de l'approvisionnement en cette période de crise. Cette mesure ne s'écartait toutefois pas beaucoup de la pratique antérieure, ces niveaux de remplissage des installations de stockage correspondant aux moyennes observées dans l'UE avant la crise (voir points [57](#) à [59](#)).

76 L'UE a adopté des mesures pour plafonner les prix de gros du gaz pour certains types de contrats à un niveau calculé en application du règlement (UE) 2022/2578, afin de tempérer ce qu'elle considérait comme des excès du marché. Les prix du gaz étant restés bien en deçà de ce plafond, cette mesure n'a pas été déclenchée à ce jour et il est donc impossible d'en évaluer l'efficacité. Nous avons constaté que l'activation potentielle du plafonnement des prix du gaz n'était pas sans risques. L'Autorité européenne des marchés financiers a averti que les échanges de gaz pourraient quitter l'UE si les prix s'approchaient du plafond fixé et que cela engendrerait des risques pour le bon fonctionnement du marché. Dans un scénario d'importante pénurie de gaz, qui entraînerait une flambée des prix, la Commission est habilitée à suspendre le plafonnement (voir points [60](#) et [61](#)).

77 AggregateEU, l'outil de mise en correspondance des acheteurs et des vendeurs de gaz créé par la Commission, fournit un canal de substitution pour l'achat et la vente de gaz. Cette plateforme a suscité l'intérêt des petites entités que la Commission cherche à aider. Nous n'avons toutefois pas été en mesure de déterminer sa valeur ajoutée par rapport aux plateformes de négociation du gaz, ni la défaillance du marché à laquelle elle permet de remédier. Par ailleurs, la Commission n'est pas en mesure de démontrer la réalisation de ses autres objectifs déclarés, car elle ne peut pas obtenir d'informations sur les contrats effectivement conclus à la suite d'offres reçues sur la plateforme. Enfin, nous avons constaté que les objectifs des efforts déployés par la Commission pour coordonner les actions de l'UE auprès des fournisseurs externes en amont et les négociations avec eux ne peuvent être atteints, parce que celle-ci ne dispose pas des outils et des compétences légaux requis pour ce faire (voir points [62](#) à [69](#)).

Le présent rapport a été adopté par la Chambre I, présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour des comptes, à Luxembourg en sa réunion du 15 mai 2024.

Par la Cour des comptes

Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – Financements accordés au titre du MIE en faveur de la réalisation de projets d'intérêt commun

Intitulé de la proposition	Liste de PIC	État membre	Financement au titre du MIE (en millions d'euros)
Jumelage du système terrestre du sud-ouest de l'Écosse entre Cluden et Brighthouse Bay (Royaume-Uni)	1	UK	34,8
Construction du gazoduc Klaipeda-Kursenai	1	LT	28,6
Construction de l'interconnexion gazière Pologne-Lituanie, infrastructures d'appui comprises	1	PL et LT	295,4
Interconnexion Pologne-Tchéquie (projet actuellement dénommé «Stork II») entre Libhošt-Hat (CZ-PL) et Kedzierzyn (PL)	1	PL et CZ	62,7
Interconnexion à réversibilité de flux sur le gazoduc TENP – Travaux	1	DE	8,7
Développement sur le territoire roumain du réseau national de transport de gaz dans la direction Bulgarie-Roumanie-Hongrie-Autriche – Première phase des travaux d'exécution	1	RO	179,3
Travaux sur le Balticconnector	2	FI et EE	187,5
Renforcement de l'interconnexion gazière Estonie-Lettonie (Renforcement Estonie-Lettonie)	2	EE	18,6
Travaux de construction pour l'interconnexion gazière Pologne-Slovaquie	2	SK et PL	134,6
Construction du terminal GNL de Krk	2	HR	82,5
Gazoduc d'évacuation de GNL Omišalj-Zlobin-Bosiljevo-Sisak-Kozarac-Slobodnica – Travaux de la première phase	2	HR	16,4
Élimination des goulets d'étranglement internes pour mettre fin à l'isolement et permettre le transport de gaz naturel depuis le corridor Méditerranée orientale (CyprusGas2EU)	2	CY	101,3
Travaux de construction pour la remise en état, la modernisation et l'extension du réseau de transport bulgare – Phase 2	3	BG	27,1
Amélioration du stockage souterrain de gaz de Inčukalns	3	LV	44
Travaux de construction pour le PIC portant sur le groupe d'infrastructures 8.3	3	PL et DK	214,9

Intitulé de la proposition	Liste de PIC	État membre	Financement au titre du MIE (en millions d'euros)
Travaux de construction pour le renforcement de l'interconnexion Lettonie-Lituanie	3	LV et LT	4,8
Interconnexion gazière Bulgarie-Serbie (IBS) – Travaux de construction	4	BG	44,5
Extension de l'installation de stockage souterrain de gaz de Chiren (Bulgarie) – Travaux de construction	4	BG	77,9
Augmentation de la capacité de soutirage journalier – Installation de stockage souterrain de gaz de Bilciurești	5	RO	38

Annexe II Carte des PIC gaziers ayant bénéficié d'un financement au titre du MIE pour la construction

- | | | |
|--|---|---|
|  Terminal de GNL |  Flux gazier inversé |  Nœud gazier |
|  Stockage souterrain de gaz |  Station de compression du gaz |  Gazoduc |



Source: Commission européenne.

Sigles, acronymes et abréviations

AIE: Agence internationale de l'énergie

AIG: accord intergouvernemental

CUSC: captage, utilisation et stockage du carbone

ECR: évaluation commune des risques

GNL: gaz naturel liquéfié

MIE: mécanisme pour l'interconnexion en Europe

Milliard de m³: milliard de mètres cubes

MWh: mégawattheure

PIC: projet d'intérêt commun

PNEC: plan national en matière d'énergie et de climat

REGRT pour le gaz: réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour le gaz

RTE-E: réseau transeuropéen d'énergie

TTF: plateforme néerlandaise *Title Transfer Facility* qui sert de point d'échange virtuel pour le gaz

Glossaire

Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie:

agence de l'UE qui collabore étroitement avec les régulateurs de l'énergie des États membres afin de soutenir le fonctionnement efficace des marchés intérieurs de l'électricité et du gaz naturel.

Analyse coûts-avantages: comparaison entre les coûts estimés des mesures proposées et les avantages escomptés.

Gaz naturel liquéfié: gaz naturel converti sous une forme liquide pour le stockage ou le transport.

Gestionnaire de réseau de transport: organisme responsable du transport de l'énergie au niveau national ou régional.

Mécanisme pour l'interconnexion en Europe: instrument d'aide financière de l'UE pour la création d'infrastructures interconnectées et durables dans les secteurs de l'énergie, des transports ainsi que des technologies de l'information et de la communication.

Projet d'intérêt commun: projet d'infrastructure transfrontalière entre au moins deux pays de l'UE dans le contexte d'un réseau transeuropéen.

Réseau européen des gestionnaires de réseau de transport pour le gaz: association promouvant la coopération entre les gestionnaires de réseau de transport de gaz dans les États membres de l'UE et les autres pays connectés.

Sécurité de l'approvisionnement: disponibilité ininterrompue d'une ressource à un prix abordable.

Suppression de la demande: baisse à long terme de la demande de gaz ou d'autres matières premières en réaction à la persistance de prix élevés ou d'un approvisionnement restreint.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-09>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/sr-2024-09>

Équipe d'audit

Les rapports spéciaux de la Cour présentent les résultats de ses audits relatifs aux politiques et programmes de l'UE ou à des questions de gestion concernant des domaines budgétaires spécifiques. La Cour sélectionne et conçoit ces activités d'audit de manière à maximiser leur impact en tenant compte des risques pour la performance ou la conformité, du niveau des recettes ou des dépenses concernées, des évolutions escomptées ainsi que de l'importance politique et de l'intérêt du public.

L'audit de la performance objet du présent rapport a été réalisé par la Chambre I (Utilisation durable des ressources naturelles), présidée par Joëlle Elvinger, Membre de la Cour. L'audit a été effectué sous la responsabilité de João Leão, Membre de la Cour, assisté de: Paula Betencourt, cheffe de cabinet; Florence Fornaroli, manager principale; Nicholas Edwards, chef de mission; Greta Kapustaite, Lorenzo Pirelli, Michal Szwed et Jonas Kathage, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Agata Sylwestrzak, Paola Magnanelli et Janina Schmidt Maximo. L'assistance à la conception graphique a été fournie par Giuliana Lucchese.



De gauche à droite: Giuliana Lucchese, Michal Szwed, Paola Magnanelli, Nicholas Edwards, João Leão, Paula Betencourt, Florence Fornaroli, Greta Kapustaite et Lorenzo Pirelli.

DROITS D’AUTEUR

© Union européenne, 2024

La politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne est définie dans la [décision n° 6-2019 de la Cour des comptes européenne](#) sur la politique d’ouverture des données et la réutilisation des documents.

Sauf indication contraire (par exemple dans une déclaration distincte concernant les droits d’auteur), le contenu des documents de la Cour, qui appartient à l’UE, fait l’objet d’une [licence Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Ainsi, en règle générale, vous pouvez en réutiliser le contenu à condition de mentionner la source et d’indiquer les modifications éventuelles que vous avez apportées. Si vous réutilisez du contenu de la Cour des comptes européenne, vous avez l’obligation de ne pas altérer le sens ou le message initial des documents. La Cour des comptes européenne ne répond pas des conséquences de la réutilisation.

Vous êtes tenu(e) d’obtenir une autorisation supplémentaire si un contenu spécifique représente des personnes physiques identifiables (par exemple sur des photos des agents de la Cour) ou comprend des travaux de tiers.

Lorsqu’une telle autorisation a été obtenue, elle annule et remplace l’autorisation générale susmentionnée et doit clairement indiquer toute restriction d’utilisation.

Pour utiliser ou reproduire des contenus qui n’appartiennent pas à l’UE, il peut être nécessaire de demander l’autorisation directement aux titulaires des droits d’auteur.

Figure 8 – Icônes: ces figures ont été conçues à l’aide de ressources provenant du site [Flaticon.com](#). © Freepik Company S.L. Tous droits réservés.

Les logiciels ou documents couverts par les droits de propriété industrielle tels que les brevets, les marques, les modèles déposés, les logos et les noms, sont exclus de la politique de réutilisation de la Cour des comptes européenne.

La famille de sites internet institutionnels de l’Union européenne relevant du domaine europa.eu fournit des liens vers des sites tiers. Étant donné que la Cour n’a aucun contrôle sur leur contenu, vous êtes invité(e) à prendre connaissance de leurs politiques respectives en matière de droits d’auteur et de protection des données.

Utilisation du logo de la Cour des comptes européenne

Le logo de la Cour des comptes européenne ne peut être utilisé sans l’accord préalable de celle-ci.

HTML	ISBN 978-92-849-2274-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/522212	QJ-AB-24-010-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-2254-3	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/482522	QJ-AB-24-010-FR-N

L'Agence internationale de l'énergie définit la sécurité énergétique comme étant «la disponibilité ininterrompue de sources d'énergie à un prix abordable». L'invasion de l'Ukraine par la Russie a engendré une crise de l'approvisionnement en gaz et de l'accessibilité financière dans l'UE. Cette situation a mis à l'épreuve le cadre de l'UE en faveur de la sécurité de l'approvisionnement et a conduit à l'adoption d'un certain nombre de mesures temporaires en matière de sécurité de l'approvisionnement au niveau de l'UE alors que celle-ci diversifie ses sources en se détournant du gaz russe acheminé par gazoduc pour s'appuyer davantage sur le gaz naturel liquéfié. Nous avons constaté que le cadre de l'UE couvre la sécurité de l'approvisionnement en gaz de manière inégale et que la réalisation des objectifs de sortie de crise est souvent impossible à démontrer. Sur la base de nos constatations, nous recommandons à la Commission:

- de terminer la mise en place du cadre de l'UE pour l'accessibilité financière du gaz;
- d'optimiser le processus de communication d'informations par les États membres sur la sécurité de l'approvisionnement en gaz et de revoir la structure de la coopération régionale;
- de rendre plus transparente la mise en œuvre des projets d'intérêt commun.

Rapport spécial de la Cour des comptes européenne présenté en vertu de l'article 287, paragraphe 4, deuxième alinéa, du TFUE.



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE



Office des publications
de l'Union européenne

COUR DES COMPTES EUROPÉENNE
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tél. +352 4398-1

Contact: eca.europa.eu/fr/contact
Site web: eca.europa.eu
Twitter: @EUAuditors