

Les communautés énergétiques

Un potentiel qui reste à exploiter



COUR DES
COMPTES
EUROPÉENNE

Table des matières

Points

01 - 16 | Principaux messages

01 - 05 | Pourquoi ce thème est-il important?

06 - 16 | Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

17 - 86 | Nos observations en détail

17 - 41 | L'objectif de l'UE est ambitieux, mais il est mal conçu, pâtit d'un manque de soutien, fait l'objet d'un suivi insuffisant et ne sera probablement pas atteint

17 - 23 | Les définitions, par l'UE, des communautés énergétiques prêtent à confusion, ce qui conduit la moitié des pays audités à les utiliser de façon incohérente

24 - 27 | La contribution attendue des communautés énergétiques à la production d'énergie renouvelable a été surestimée

28 - 34 | L'objectif de l'UE est ambitieux, mais il manque de pertinence, n'est pas mesurable et n'a pas été approuvé au niveau national

35 - 41 | Le suivi est insuffisant et l'objectif de l'UE à l'horizon 2025 ne sera probablement pas atteint

42 - 86 | Les États membres audités n'ont pas créé toutes les conditions nécessaires au développement des communautés énergétiques

42 - 45 | La transposition des directives de l'UE est incomplète

46 - 49 | La moitié des États membres audités ont rendu compte de l'évaluation nationale obligatoire des obstacles

50 - 57 | Des orientations existent, mais elles sont souvent difficiles à appliquer sans l'aide d'experts

58 - 66 | Des lacunes subsistent concernant la participation des citoyens et l'inclusion des ménages vulnérables

- 67 - 76 | En tant que productrices d'énergie renouvelable, les communautés énergétiques font face à d'importants retards dans le raccordement au réseau
- 77 - 86 | Les incitations financières en faveur des communautés énergétiques permettent des délais d'amortissement à la hauteur de l'ambition affichée dans la stratégie de l'UE pour l'énergie solaire

Annexes

Annexe I – À propos de l'audit

Annexe II – Communautés énergétiques visitées

Annexe III – Réponses des États membres aux recommandations de la Cour

Sigles, acronymes et abréviations

Glossaire

Réponses de la Commission

Calendrier

L'équipe d'audit

01

Principaux messages

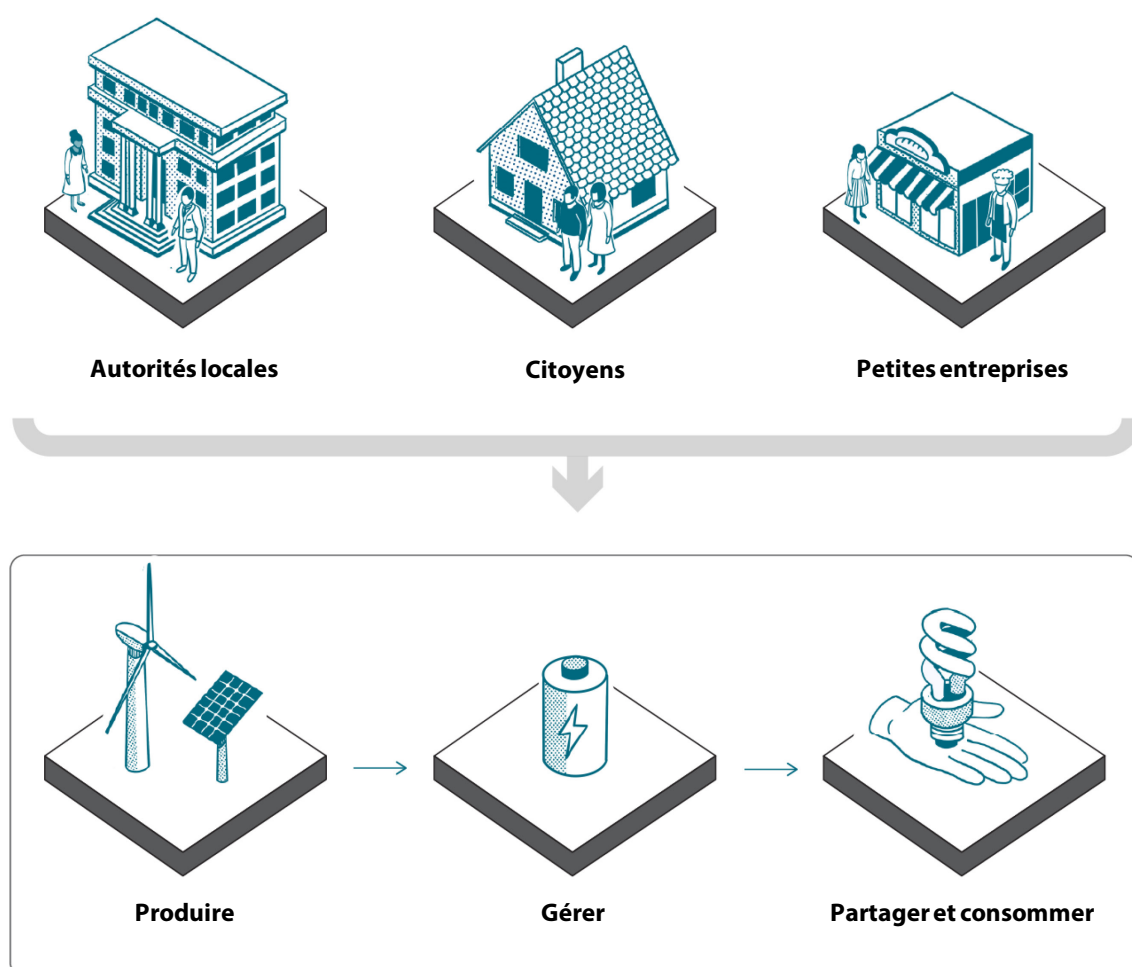
Pourquoi ce thème est-il important?

- 01** Les énergies renouvelables jouent un rôle essentiel dans la stratégie à long terme élaborée par l'UE pour atteindre la neutralité climatique à l'horizon 2050, ainsi que dans la réalisation de sa transition énergétique. L'Union européenne s'est fixé comme [valeur cible](#) de porter à au moins 42,5 % la part des énergies renouvelables d'ici à 2030 (elle était de [25,4 %](#) en 2024). La moitié des citoyens de l'UE pourraient produire jusqu'à 50 % de ces énergies d'ici à 2050, selon les [estimations](#) de la Commission¹.

¹ Commission européenne, [À la une: l'emploi dans le secteur des énergies renouvelables de l'UE](#), 16 mai 2022, page consultée le 2 septembre 2025.

02 Les communautés énergétiques sont des entités juridiques qui **donnent à des citoyens, à des petites entreprises et à des autorités locales les moyens de produire, de gérer, de partager et de consommer leur propre énergie** (voir [figure 1](#)). La Commission a donné une définition en droit de l'UE des communautés énergétiques dans la [directive \(UE\) 2018/2001](#) sur l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables (ci-après «la directive RED II» – *Renewable Energy Directive II*) et dans la [directive \(UE\) 2019/944](#) sur le marché intérieur de l'électricité (ci-après «la directive IMED» – *Internal Market for Electricity Directive*). Dans la [stratégie de l'UE pour l'énergie solaire de 2022](#), la Commission a fixé l'objectif politique (ci-après l'«objectif de l'UE») suivant: l'UE et ses États membres collaboreront pour mettre en place **au moins une communauté énergétique fondée sur les énergies renouvelables dans chaque municipalité dont la population est supérieure à 10 000 habitants d'ici à 2025**. Dans l'[analyse d'impact de 2016 sur la directive RED II](#), la Commission a indiqué que, dans l'UE, *les communautés énergétiques pourraient détenir plus de 50 GW d'énergie éolienne et plus de 50 GW d'énergie solaire d'ici à 2030, à savoir respectivement 17 % et 21 % de la capacité installée*.

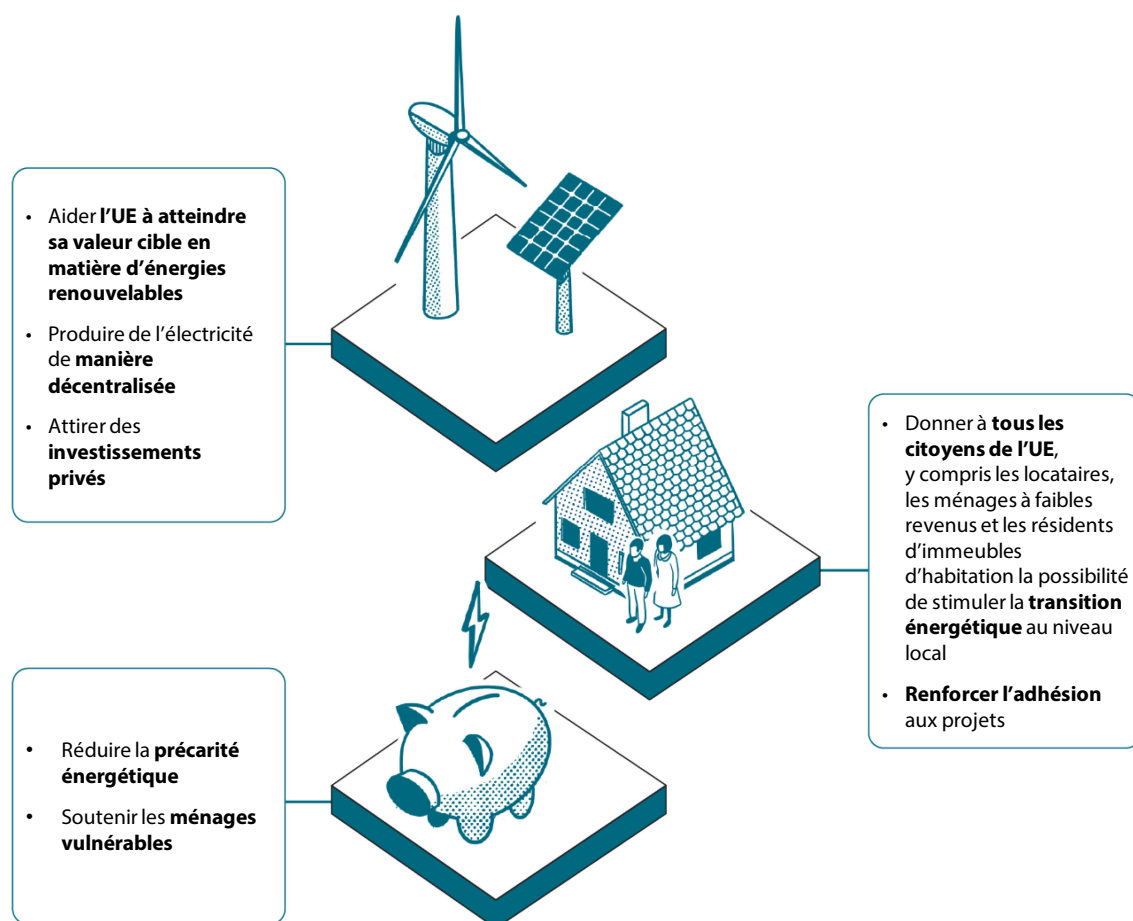
Figure 1 | Que faut-il entendre par «communauté énergétique»?



Source: Cour des comptes européenne.

03 Selon la Commission, les communautés énergétiques pourraient apporter plusieurs avantages (voir *figure 2*).

Figure 2 | Avantages escomptés des communautés énergétiques



Source: Cour des comptes européenne, sur la base du [site internet de la Commission](#).

04 Nous avons réalisé cet audit en raison des possibilités d'**accélérer la transition énergétique** qu'offrent les projets d'énergie renouvelable menés au niveau des communautés, ainsi que de la **nécessité d'associer les citoyens** à cette transition et de rendre celle-ci **abordable pour tous** afin de renforcer la dimension sociale de l'union de l'énergie. Nos travaux devraient pouvoir contribuer au développement des communautés énergétiques dans l'UE, dès lors qu'ils présentent les principaux problèmes auxquels elles sont confrontées, qu'ils proposent des solutions possibles et qu'ils alimentent la réflexion en vue de la refonte de la directive sur les énergies renouvelables et de la mise en œuvre du prochain train de mesures sur l'énergie citoyenne.

05 Nous avons voulu déterminer si la Commission et quatre États membres (les **Pays-Bas**, la **Pologne**, l'**Italie** et la **Roumanie**) ont atteint l'objectif de l'UE et s'ils ont **efficacement engagé les communautés énergétiques** à apporter les avantages escomptés. Nous avons plus particulièrement vérifié si la Commission a fixé pour l'**UE des objectifs** bien définis, approuvés par les États membres, suivis de façon appropriée et en voie d'être atteints. Nous avons aussi examiné si la Commission et les États membres ont mis en place des **conditions propices** au succès des communautés. L'**annexe I** fournit davantage de précisions sur l'étendue et l'approche de notre audit, tandis que l'**annexe II** présente les communautés visitées par nos auditeurs.

Quelles sont nos constatations et nos recommandations?

06 Nous concluons que l'UE ne disposait probablement pas d'au moins une communauté fondée sur les énergies renouvelables dans chaque municipalité de plus de 10 000 habitants à la fin de 2025, étant donné qu'elle n'avait atteint que 27 % de cet objectif en janvier de la même année. Cet objectif est ambitieux, mais il ne couvre pas les avantages escomptés des communautés, n'est pas formellement approuvé par les États membres et ne fait pas l'objet d'un suivi suffisant. Même en considérant les bons exemples parmi les États membres sélectionnés, avec des coopératives énergétiques bien développées, nous avons aussi estimé que les communautés énergétiques pourraient ne détenir que 4 % de la capacité de production d'énergie solaire et éolienne d'ici à 2030, un niveau inférieur aux 21 % et 17 % indiqués par la Commission dans son analyse d'impact sur la directive RED II. En outre, les pouvoirs publics n'ont pas créé toutes les conditions nécessaires au développement des communautés. Ainsi, ils n'ont notamment pas abordé certains problèmes d'ordre réglementaire encore non résolus ni comblé les retards dans les raccordements aux réseaux, souvent dus à la congestion de ces derniers aux heures de pointe, un problème qui pourrait être résolu grâce au stockage de l'énergie. Les autorités nationales nous ont fait part de leurs réactions à ces recommandations (voir **annexe III**).

L'objectif de l'UE est ambitieux, mais il est mal conçu, pâtit d'un manque de soutien, fait l'objet d'un suivi insuffisant et ne sera probablement pas atteint

- 07** Nous avons constaté que les définitions données par l'UE aux communautés d'énergie renouvelable et aux communautés énergétiques citoyennes manquent de précision. Bien que la Commission ait publié des orientations pour les clarifier, les autorités nationales et les parties prenantes en ont souligné l'ambiguïté et la confusion qui en résulte. Les pouvoirs publics de deux des quatre États membres audités utilisent des concepts de communautés énergétiques qui ne correspondent pas aux définitions de l'UE. Notre analyse a également montré que différentes options juridiques permettent aux citoyens de construire et d'exploiter collectivement des installations de production d'énergie renouvelable, de partager l'énergie produite ou de vendre l'électricité excédentaire, mais que la Commission n'a publié aucune orientation pour clarifier ces options. Ce manque de clarté est particulièrement important pour les immeubles d'habitation, où logeaient 48 % de la population de l'UE en 2023, surtout si les associations de propriétaires existantes chargées de gérer ces immeubles ne peuvent être utilisées comme simple moyen de créer des communautés énergétiques (voir points [17](#) à [23](#)).



Recommandation n° 1

Clarifier les modalités d'accès des propriétaires d'appartements à la production, au partage et à la vente d'énergie renouvelable

La Commission devrait publier des orientations et des bonnes pratiques sur les moyens juridiques d'impliquer les propriétaires d'appartements, directement ou par l'intermédiaire d'associations de propriétaires, dans la production, le partage et la vente d'énergie renouvelable.

Quand? D'ici à fin décembre 2026.

- 08** Nous concluons que les attentes énoncées par la [Commission dans son analyse d'impact de 2016 sur la directive RED II](#) étaient trop optimistes. Une prévision actualisée pour les **Pays-Bas**, où les coopératives énergétiques sont déjà bien développées, semble indiquer qu'elles pourraient détenir environ 4 % des capacités de production d'énergie solaire et éolienne d'ici 2030. Or, selon les estimations de 2016, les communautés énergétiques devaient pouvoir en détenir, respectivement 21 % et 17 % à cet horizon (voir points [24](#) à [27](#)).

09 La Commission a fixé l'objectif pour les communautés énergétiques après consultation des parties prenantes, mais nous n'avons trouvé aucune justification de la manière dont il a été déterminé. Par ailleurs, l'objectif est ambitieux, spécifique et daté, mais il est difficilement mesurable et manque de pertinence (il ne couvre par exemple pas la capacité de production d'énergie renouvelable ni le nombre de citoyens participants). De plus, la Commission n'a pas analysé s'il était réalisable. La moitié des États membres audités (l'Italie et la Pologne) ont inclus, dans leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat, des valeurs cibles à atteindre par les communautés énergétiques, mais sans les aligner totalement sur celles de l'UE. La Commission n'a pas recommandé d'y apporter des modifications, car la [législation de l'UE](#) n'impose pas de fixer des objectifs nationaux. Le fait que l'objectif de l'UE ne soit pas inscrit dans les plans des États membres augmente la probabilité que l'UE ne l'atteigne pas et est révélateur d'un manque d'appropriation au niveau national (voir points [28](#) à [34](#)).



Recommandation n° 2

Définir des objectifs SMART pour les communautés énergétiques et les intégrer dans les plans nationaux en matière d'énergie et de climat

- a) **Sur la base d'une justification appropriée**, la Commission devrait définir **des objectifs SMART** relatifs aux avantages escomptés des communautés énergétiques, tels que le nombre de citoyens participants ou la capacité de production d'énergie renouvelable.
- b) Lors de la refonte du règlement sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, la Commission devrait envisager de proposer **que les plans nationaux en matière d'énergie et de climat comportent des objectifs pour les communautés énergétiques** alignés sur les stratégies et plans d'actions pertinents de l'UE.

Quand? D'ici à fin décembre 2027.

- 10** En 2024, la Commission a suivi le nombre de communautés énergétiques existantes au moyen d'un inventaire établi ponctuellement par des consultants. Toutefois, ces données ne proviennent pas de registres nationaux fiables et cohérents des communautés énergétiques. La Commission a fourni aux États membres des orientations sur l'enregistrement des communautés, mais elles n'étaient pas suffisamment axées sur les principaux éléments nécessaires à un suivi au niveau de l'UE. De plus, ni la Commission ni les États membres n'ont assuré un suivi et rendu compte des progrès accomplis par rapport à l'objectif de l'UE. D'après nos estimations, l'UE n'a très probablement pas réalisé son objectif à la fin de 2025, dont elle n'avait atteint qu'environ 27 % au début de la même année. Cependant, la croissance rapide des communautés en **Italie** et en **Pologne** de janvier à juin 2025 donne des raisons d'être optimiste (voir points [35](#) à [41](#)).



Recommandation n° 3

Améliorer l'enregistrement et le suivi des communautés énergétiques

La Commission devrait publier, à l'intention des États membres, de meilleures orientations sur la manière d'enregistrer les communautés énergétiques et d'en assurer le suivi.

Quand? D'ici à fin décembre 2026.

Les États membres audités n'ont pas créé toutes les conditions nécessaires au développement des communautés énergétiques

- 11** Sur les quatre États membres audités, seule l'**Italie** avait démontré avoir transposé tous les articles sur les communautés énergétiques des deux directives, quatre ans après l'expiration des délais pour le faire. La Commission a réalisé les contrôles requis en la matière et a réagi à l'absence de transposition par l'envoi de lettres de mise en demeure et d'avis motivés. Toutefois, elle n'avait pas saisi la Cour de justice de l'Union européenne pour les cas de non-transposition restants (voir points [42](#) à [45](#)).
- 12** Seuls la **Pologne** et les **Pays-Bas** ont publié leur évaluation, requise par la directive RED II, des obstacles auxquels sont confrontées les communautés énergétiques et du potentiel de développement de celles-ci. Sans ces évaluations, l'action au niveau national et européen risque d'être inefficace et la croissance des communautés, d'être retardée (voir points [46](#) à [49](#)).



Recommandation n° 4

Rendre compte de l'évaluation des obstacles auxquels sont confrontées les communautés d'énergie renouvelable et du potentiel de développement de celles-ci

Le ministère italien de l'environnement et de la sécurité énergétique et le ministère roumain de l'énergie devraient **évaluer les obstacles auxquels sont actuellement confrontées les communautés de l'énergie renouvelable ainsi que le potentiel de développement de celles-ci, et faire rapport à ce sujet.**

Quand? D'ici à fin juillet 2027.

- 13** Les orientations de la Commission à l'intention des États membres ont été globalement efficaces. Au niveau national, le soutien apporté aux communautés aux **Pays-Bas** est structuré, pratique et facilement accessible. En **Pologne**, en **Italie** et en **Roumanie**, les informations sont plus fragmentaires ou difficiles à utiliser sans l'aide d'experts, ce qui crée des obstacles pour les communautés (voir points **50** à **57**).
- 14** Aucun des États membres audités n'avait adopté de dispositions juridiques spécifiques pour encourager activement la participation des citoyens aux communautés énergétiques. En ce qui concerne l'aide aux ménages vulnérables, la **Roumanie** est la seule à avoir instauré une législation spécifique. Néanmoins, les **Pays-Bas** ont mis au point des incitations pour protéger le rôle des citoyens et l'**Italie** a fait de même pour les ménages vulnérables. La Commission a élaboré des orientations spécifiques sur la participation des citoyens. Elle en a aussi fourni sur celle des ménages vulnérables, mais elle ne les a jamais actualisées et les parties prenantes rencontrées par nos auditeurs n'en avaient pas connaissance (voir points **58** à **66**).



Recommandation n° 5

Encourager les citoyens et les ménages vulnérables à jouer un rôle

- a) La Commission devrait actualiser et diffuser les orientations sur **la participation des ménages vulnérables** aux communautés énergétiques et sur **l'établissement d'incitations** encourageant celles-ci à les impliquer.
- b) Le ministère polonais du climat et de l'environnement, le ministère italien de l'environnement et de la sécurité énergétique et le ministère roumain de l'énergie devraient élaborer des dispositions destinées à **encourager les citoyens à jouer un rôle** dans les communautés énergétiques.

Quand? D'ici à fin décembre 2026.

15 Nous avons constaté que des retards et des refus de raccordement au réseau en raison de la congestion de ce dernier ralentissent le développement des communautés énergétiques aux **Pays-Bas** et en **Pologne**. Les gestionnaires de réseau pourraient accélérer ces raccordements si les communautés énergétiques fournissaient des services de flexibilité tels que le stockage de l'énergie, qui pourraient contribuer à atténuer les pics de consommation ou de production. Cela permettrait aux communautés énergétiques de consommer davantage d'électricité produite au niveau local et, par suite, de réduire la congestion du réseau. La Commission a pris plusieurs mesures pour soutenir le stockage d'électricité, mais elles ne portent pas spécifiquement sur les communautés énergétiques (voir points [67](#) à [76](#)).



Recommandation n° 6

Promouvoir le stockage de l'énergie

- a) Dans son prochain train de mesures sur l'énergie citoyenne, la Commission devrait encourager les États membres à inciter les communautés énergétiques à **développer des solutions de stockage de l'énergie**.
- b) Le ministère néerlandais du climat et de la croissance verte ainsi que le ministère polonais du climat et de l'environnement devraient **inciter les communautés énergétiques à développer le stockage de l'énergie** (seul ou en combinaison avec la production d'énergie renouvelable) ou d'autres **services de flexibilité** afin de contribuer à réduire la congestion du réseau.

Quand? D'ici à fin décembre 2026 pour le point a) et d'ici à fin juillet 2027 pour le point b).

16 Grâce aux aides publiques, les délais d'amortissement aux **Pays-Bas**, en **Pologne** et en **Italie** sont conformes aux attentes de la Commission (à savoir inférieurs à dix ans). Nous avons constaté que le fonds renouvelable néerlandais utilisé pour réduire l'exposition des projets aux risques à un stade précoce constitue une utilisation efficace des deniers publics. En **Roumanie**, l'absence de subventions compromet la création de communautés énergétiques. Dans les quatre pays audités, les membres des communautés ne paient pas les redevances d'accès au réseau lorsqu'ils consomment l'électricité qu'ils produisent ou partagent, mais ils restent raccordés au réseau pour couvrir les périodes où l'autoproduction est insuffisante ou indisponible. Cependant, aucun des pays audités n'a évalué formellement l'incidence, sur les autres consommateurs, de la réduction des redevances, de l'autoconsommation et du partage d'énergie, un problème qui suscite des inquiétudes aux **Pays-Bas**, où prosommateurs et coopératives sont légion (voir points [77](#) à [86](#)).

Nos observations en détail

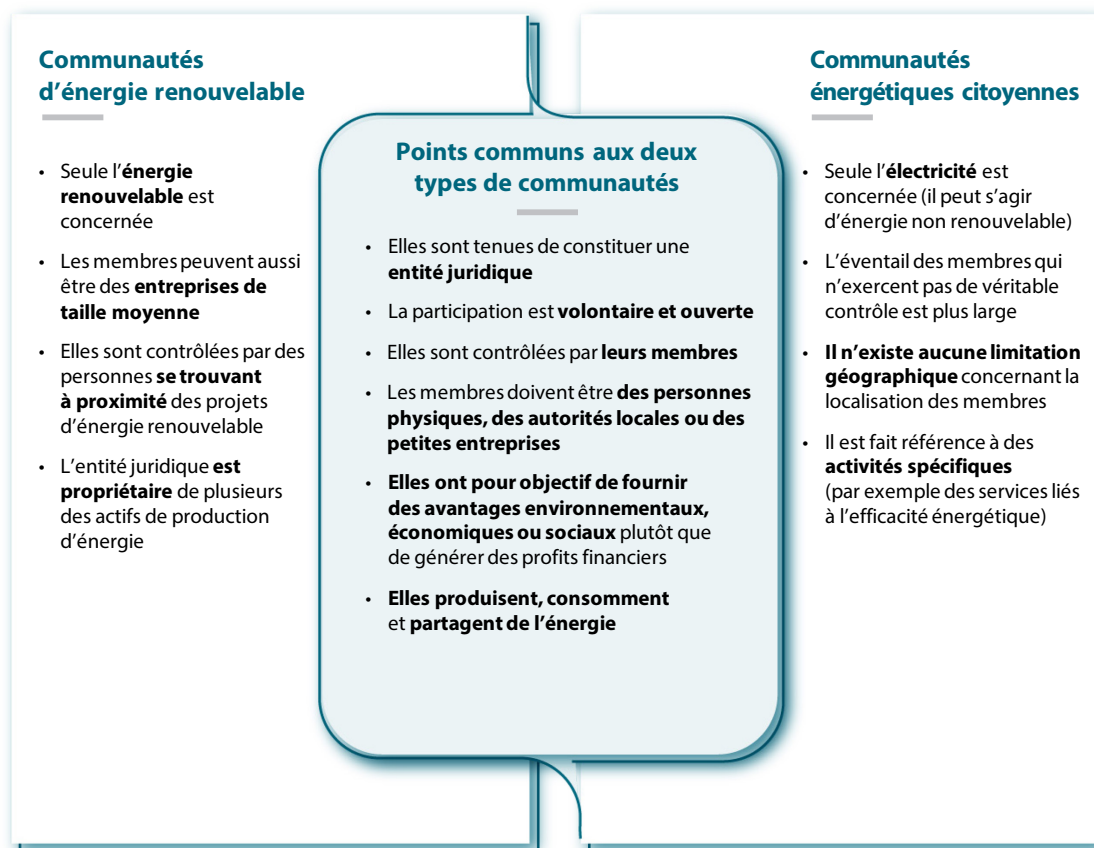
L'objectif de l'UE est ambitieux, mais il est mal conçu, pâtit d'un manque de soutien, fait l'objet d'un suivi insuffisant et ne sera probablement pas atteint

Les définitions, par l'UE, des communautés énergétiques prêtent à confusion, ce qui conduit la moitié des pays audités à les utiliser de façon incohérente

- 17** L'UE dispose de deux définitions juridiques des communautés énergétiques: celle des **communautés d'énergie renouvelable** dans la directive RED II et celle des **communautés énergétiques citoyennes** dans la directive IMED. Ces définitions englobent les exigences minimales à respecter pour garantir que les communautés énergétiques soient dirigées par des citoyens, aient un caractère inclusif et visent principalement des objectifs environnementaux et sociaux plutôt que le profit. Les États membres devraient mettre en œuvre des concepts de communautés énergétiques qui correspondent à ces définitions. Nous avons examiné si les définitions des communautés énergétiques étaient claires et correctement utilisées au niveau national.

18 Nous avons constaté que les définitions juridiques des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes manquent de clarté au niveau de l'UE: elles diffèrent à certains égards, mais se recoupent aussi en partie. À titre d'exemple, les communautés d'énergie renouvelable ne peuvent produire que ce type d'énergie, tandis que les communautés énergétiques citoyennes peuvent également produire de l'électricité issue de sources non renouvelables. Les définitions se recoupent pour ce qui est de la gouvernance et de la finalité (voir [figure 3](#)). La Commission a certes publié des orientations pour clarifier les définitions des communautés énergétiques, mais les autorités nationales et les parties prenantes² en ont souligné l'ambiguïté et la confusion qui en résulte. L'[encadré 1](#) présente des exemples de communautés énergétiques.

Figure 3 | Communautés énergétiques citoyennes et communautés d'énergie renouvelable – Différences essentielles et principes communs



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de la [directive \(UE\) 2018/2001](#) et de la [directive \(UE\) 2019/944](#).

² Voir, par exemple, les documents suivants: [Q&A: What are 'citizen' and 'renewable' energy communities?](#), REScoop.eu, 2019; [Train de mesures sur l'énergie citoyenne: engagement des citoyens, communautés énergétiques et prosumérisme](#), Comité économique et social européen, 2025, paragraphes 1.2 et 5.5.

Encadré 1

Exemples de communautés énergétiques

«**La Buona Fonte**» est une **communauté d'énergie renouvelable italienne** fondée en 2021. Elle a installé, dans une école abandonnée, une centrale solaire de 19 kW, qui produit 20 MWh par an, dont un tiers partagé entre ses 25 membres. En 2024, elle a utilisé ses 1 500 euros de recettes pour des projets sociaux concernant par exemple du mobilier urbain et des activités scolaires.



Fondée en 2014, la **coopérative énergétique néerlandaise «Vrijstad Energie»** compte 375 membres et gère des toits et des fermes solaires (1,3 MW) ainsi que des éoliennes (6 MW). Elle fournit également au public des informations sur les énergies renouvelables et les économies d'énergie.



Abri de voiture solaire, qui produit de l'électricité renouvelable et permet la recharge de voitures électriques (© Amar Sjaauw En Wa)

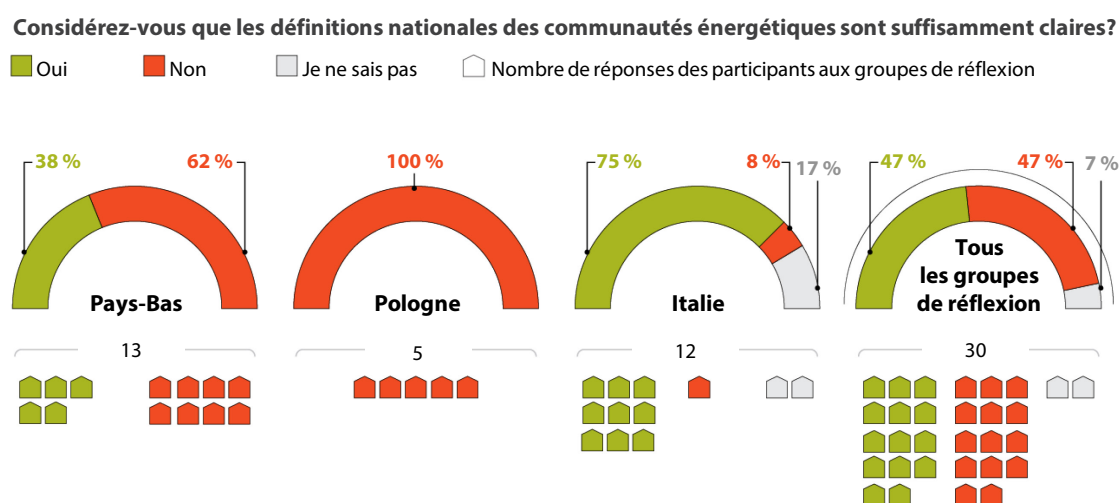


Des membres de la communauté devant leurs éoliennes

- 19** Nous avons constaté que deux des quatre États membres audités utilisent des concepts de communautés énergétiques qui ne correspondent pas aux définitions de l'UE. En juillet 2025, les **Pays-Bas** comptaient exclusivement des coopératives énergétiques, à savoir des organisations appartenant à des citoyens et dont les membres produisent, utilisent et commercialisent conjointement de l'énergie renouvelable, mais en dehors du cadre juridique de l'UE. Le pays a **adopté** une définition unique des communautés énergétiques, qui couvre à la fois celles d'énergie renouvelable et les citoyennes, qui figure dans une nouvelle législation en vigueur depuis 2026. La **Pologne** a **transposé** les définitions tant des communautés d'énergie renouvelable que des communautés énergétiques citoyennes dans un concept unique, appelé aussi «communautés énergétiques citoyennes», afin d'éviter la coexistence de deux définitions de communautés énergétiques aux activités similaires. Elle utilise aussi deux concepts juridiques nationaux plus anciens, les **coopératives énergétiques** et les **pôles énergétiques**. Ils sont semblables aux communautés énergétiques, mais ils ne s'appuient pas sur le cadre juridique de l'UE et ils s'ajoutent à des structures organisationnelles dotées d'un statut juridique particulier³ («prosommateurs collectifs», «prosommateurs virtuels» et «prosommateurs locataires»).
- 20** Par souci de simplicité, nous utilisons, dans le présent rapport, le terme «communautés» pour faire collectivement référence aux communautés énergétiques présentes dans les quatre États membres audités, y compris les coopératives néerlandaises ainsi que les coopératives et pôles polonais, car ces entités poursuivent des objectifs similaires même si elles ne correspondent pas aux définitions officielles de l'UE.
- 21** Au sein de nos groupes de réflexion (voir **annexe I**), la moitié des participants considéraient que les définitions nationales des communautés énergétiques manquaient de clarté (voir **figure 4**).

³ Life Loop, ConnectHeat, Comanage, Tandems, *Enabling frameworks for energy communities: a state of play*, Energy Cities, 2025, p. 24.

Figure 4 | La moitié des répondants considèrent que les définitions nationales des communautés énergétiques manquent de clarté



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des travaux des groupes de réflexion.

- 22** Notre analyse a aussi montré que les directives de l'UE autorisent les citoyens à recourir à d'autres modèles organisationnels pour réaliser des activités similaires à celles des communautés d'énergie renouvelable et des communautés énergétiques citoyennes, telles que l'autoconsommation collective, mais que ces modèles diffèrent des communautés sur le plan de leurs conditions d'établissement, de leur gouvernance, de leur finalité et de l'accès aux avantages. Cette diversité offre de la souplesse, mais peut également compliquer le déploiement de communautés énergétiques. C'est particulièrement le cas pour les immeubles d'habitation, où logeaient **48 % de la population de l'UE en 2023** et dont les résidents sont déjà organisés collectivement (voir [encadré 2](#)). La Commission n'a publié aucune orientation pour clarifier les différentes options à la disposition des propriétaires d'appartements (de la simple autoconsommation collective à une communauté énergétique à part entière). Cela les aiderait pourtant à choisir en connaissance de cause et favoriserait la participation à des communautés énergétiques. La Pologne et la Roumanie ont indiqué que de telles orientations seraient utiles.

Encadré 2

Les communautés énergétiques dans des immeubles d'habitation

Les immeubles d'habitation [offrent de grandes surfaces pour l'installation de panneaux solaires](#). La directive RED II autorise les propriétaires d'appartements à agir en tant qu'«autoconsommateurs d'énergies renouvelables agissant de manière collective», c'est-à-dire que plusieurs consommateurs situés dans le «même bâtiment ou dans un immeuble résidentiel» peuvent s'organiser pour produire, consommer, stocker et vendre l'électricité autoproduite à partir de sources renouvelables. Les États membres sont libres d'autoriser de telles pratiques sans imposer la création d'une entité juridique. Dans les quatre États membres audités, les propriétaires d'appartements ont la possibilité de s'organiser collectivement pour:

- mettre en place des installations de production d'énergie renouvelable;
- partager l'énergie soit par son utilisation dans les espaces communs afin de réduire les factures des résidents, soit par la distribution à ces derniers de l'énergie produite ou du produit de sa vente;
- vendre l'énergie produite.

Les mêmes consommateurs peuvent souhaiter aller plus loin et mener d'autres activités, ou s'adresser à d'autres immeubles ou à de petites entreprises dans le cadre de la création d'une communauté énergétique. Pour ce faire, il faut créer une entité juridique. Selon la Commission, ils ne peuvent enregistrer l'association de propriétaires existante, c'est-à-dire la structure juridique chargée d'agir collectivement et de gérer les espaces communs, en tant que communauté énergétique, car la participation à ces associations est une obligation légale. Dans le cas d'une communauté énergétique, la participation doit par contre être volontaire et ouverte. Comme les propriétaires de maisons, ils devraient créer une toute nouvelle entité juridique distincte. Les propriétaires d'appartements risquent de ne pas comprendre pourquoi la création d'une autre structure administrative, en plus de celle qui gère les immeubles, est nécessaire et de trouver cette obligation contraignante. Cette condition constitue donc un obstacle à l'établissement de communautés énergétiques.

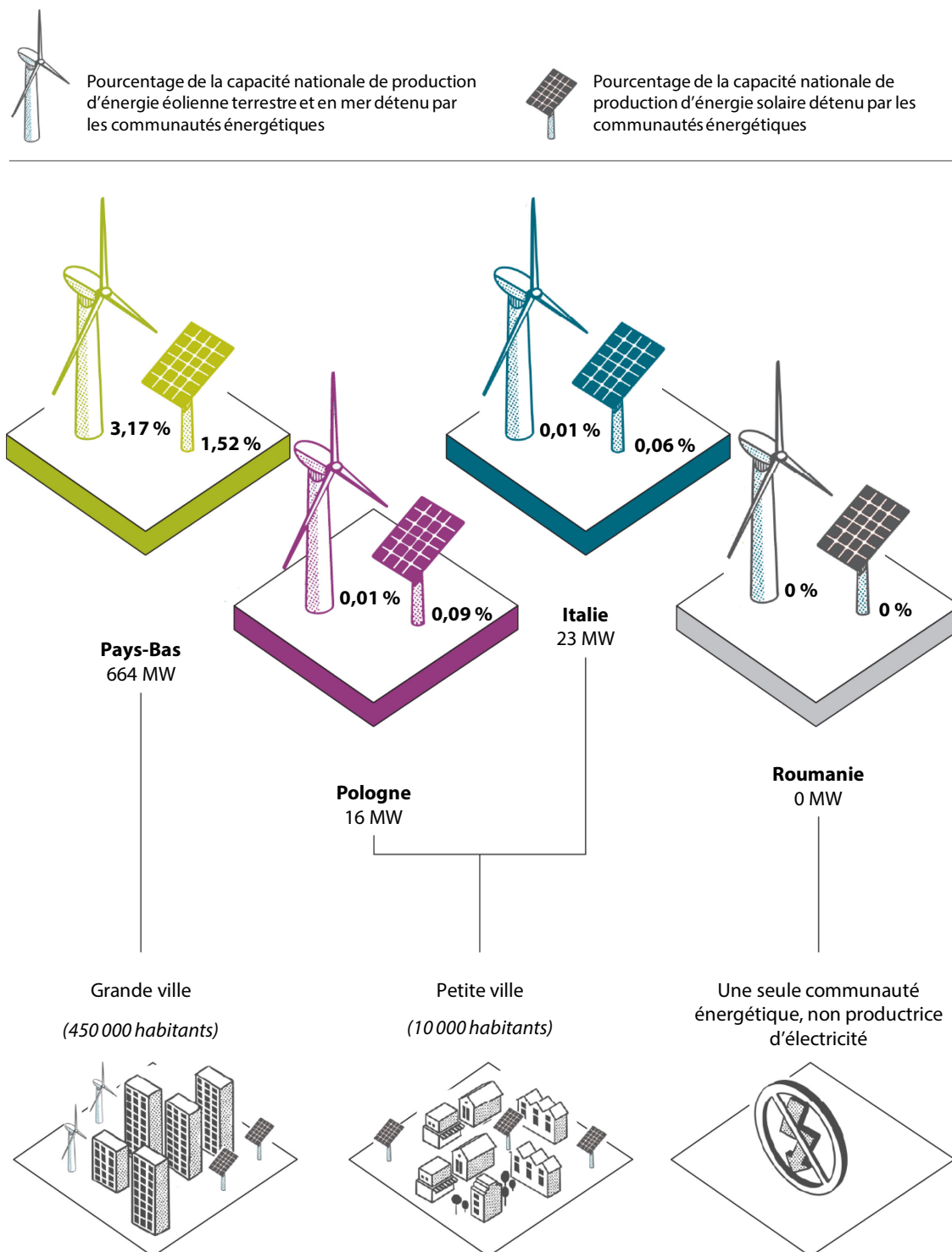
- 23** Les citoyens pourraient être dissuadés de participer, en raison de l'imprécision des définitions données par l'UE aux communautés énergétiques, de l'utilisation incohérente de ces concepts dans deux États membres audités, ainsi que du manque de clarté concernant les différents modèles organisationnels qui leur sont proposés pour mettre collectivement en place des installations de production d'énergie renouvelable, partager l'énergie produite ou vendre l'électricité excédentaire. Ces facteurs peuvent aussi retarder la création de communautés énergétiques.

La contribution attendue des communautés énergétiques à la production d'énergie renouvelable a été surestimée

- 24** Dans l'*analyse d'impact de 2016 sur la directive RED II*, la Commission s'est appuyée sur une *étude réalisée par un consultant*, CE Delft⁴, pour indiquer que, dans l'UE, *les communautés énergétiques pourraient détenir plus de 50 GW d'énergie éolienne et plus de 50 GW d'énergie solaire d'ici à 2030, à savoir respectivement 17 % et 21 % de la capacité installée*. Les attentes de la Commission reposaient sur une notion des communautés énergétiques au sens large, puisque les définitions données par l'UE dans les directives n'avaient pas encore été adoptées. Neuf ans plus tard, nous avons vérifié si cette estimation était réaliste.
- 25** La *figure 5* montre la capacité de production d'énergie solaire et éolienne des communautés énergétiques en 2024 dans les États membres audités. En **Pologne** et en **Italie**, ces dernières représentaient environ 0,1 % et 0,01 % de la capacité de production, respectivement, d'énergie solaire et d'énergie éolienne en janvier 2025. Cette part était plus élevée aux **Pays-Bas**, avec respectivement 1,5 % et 3,2 %. La production combinée d'énergie de ces communautés pourrait alimenter une grande ville aux **Pays-Bas** et une petite ville en **Pologne** ou en **Italie**. La seule communauté énergétique de **Roumanie** ne produit pas d'électricité.

⁴ CE Delft, *The potential of energy citizens in the European Union*, septembre 2016.

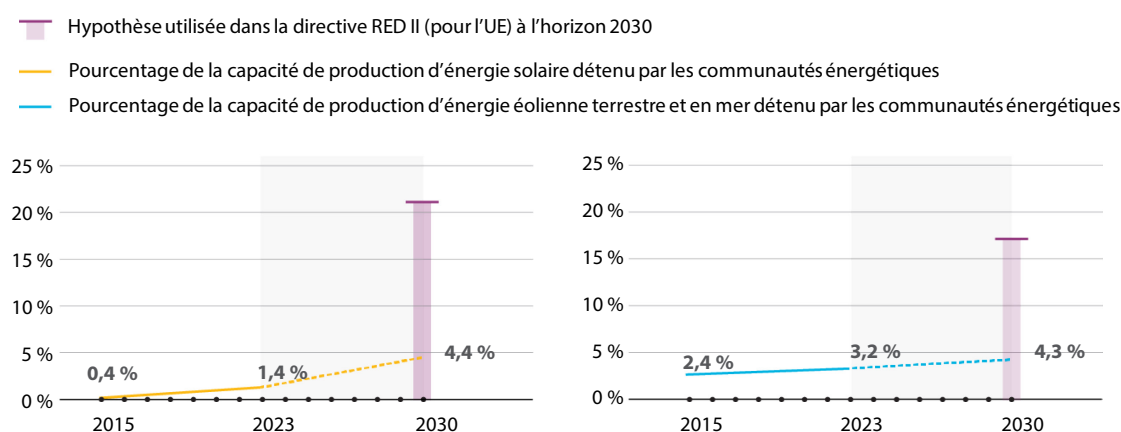
Figure 5 | Contribution des communautés énergétiques à la capacité de production d'énergie solaire et éolienne renouvelable dans les États membres audités (en 2024)



Source: Cour des comptes européenne, sur la base de données communiquées par Eurostat, par l'autorité de régulation nationale et le ministère du climat et de l'environnement de la Pologne, par la [fondation Hier](#) aux Pays-Bas, par le gestionnaire des services énergétiques (*GSE – Gestore dei Servizi Energetici*) en Italie ainsi que par le ministère de l'énergie en Roumanie.

26 En 2024, CE Delft⁵ a publié quatre prévisions concernant le potentiel des coopératives énergétiques d'ici à 2030 aux **Pays-Bas**, sur la base de données de 2023. Étant donné que les coopératives énergétiques néerlandaises sont désormais bien développées, ces prévisions sont plus fiables que celles présentées dans l'**analyse d'impact de 2016 de la Commission**. Notre analyse (voir **figure 6**) montre que les coopératives énergétiques aux **Pays-Bas** pourraient représenter environ **4,4 % de la capacité de production d'énergie solaire** et **4,3 % de la capacité de production d'énergie éolienne** en 2030, soit des pourcentages nettement inférieurs aux 21 % et aux 17 % estimés en 2016.

Figure 6 | Part des communautés énergétiques néerlandaises dans la capacité de production d'énergie renouvelable



Remarque: Nous avons ajusté l'analyse de CE Delft en ajoutant la capacité éolienne nationale en mer (non incluse dans leurs travaux initiaux) et sommes partis de l'hypothèse que les coopératives énergétiques ne posséderaient pas de tels actifs en raison de leurs coûts. Nous avons aussi utilisé le scénario le plus réaliste de CE Delft.

Source: Analyse effectuée par la Cour des comptes européenne, sur la base des documents suivants: *The potential of energy citizens in the European Union*, CE Delft, 2016; *Potential energy communities. Study into the potential of energy communities in the Netherlands*, CE Delft, 2024; *Capacités de production d'électricité à partir des sources d'énergie renouvelables et de déchets*, Eurostat, 2025; *Development Framework for Offshore Wind Energy*, document commandé par le Conseil des ministres des Pays-Bas, 2022.

27 En bref, nous considérons que l'**analyse d'impact de 2016 sur la directive RED II** affiche un optimisme excessif concernant la contribution attendue des communautés énergétiques à la production d'énergie renouvelable.

⁵ CE Delft, *Potential energy communities. Study into the potential of energy communities in the Netherlands*, octobre 2024.

L'objectif de l'UE est ambitieux, mais il manque de pertinence, n'est pas mesurable et n'a pas été approuvé au niveau national

- 28** Dans la [stratégie de l'UE pour l'énergie solaire](#), la Commission a fixé pour les communautés énergétiques l'objectif suivant: «*L'UE et ses États membres collaboreront pour [...] mettre en place au moins une communauté énergétique fondée sur les énergies renouvelables dans chaque municipalité dont la population est supérieure à 10 000 habitants d'ici à 2025*». Elle a expliqué que cet objectif était l'aboutissement d'un processus politique itératif. Elle a tenu compte du point de vue du Parlement européen⁶ et du [document de prise de position](#) de REScoop.eu et d'Energy Cities⁷, obtenus tous les deux lors de la consultation des parties prenantes en vue de l'élaboration de la stratégie de l'UE pour l'énergie solaire. Nous n'avons trouvé aucune justification de la façon dont la Commission a défini l'objectif de l'UE, ni dans la stratégie proprement dite ni dans l'analyse d'impact de 2016, ni dans aucun autre document public ou interne de la Commission.
- 29** Nous avons vérifié si cet objectif est spécifique, mesurable, réalisable, pertinent et daté (c'est-à-dire SMART – *Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-bound*). Nous constatons que l'objectif de l'UE est ambitieux, ce qui témoigne de son soutien apporté au développement des communautés énergétiques. L'objectif est aussi **spécifique** (il précise le nombre de communautés énergétiques fondées sur les énergies renouvelables à mettre en place) et **daté** (il devait être réalisé au plus tard en 2025).
- 30** Cependant, l'objectif est **difficile à mesurer**: le terme «communauté énergétique fondée sur les énergies renouvelables» utilisé dans son énoncé ne correspond pas aux définitions officielles données par l'UE aux communautés énergétiques (voir point [18](#)). Selon la Commission, l'objectif englobe les communautés d'énergie renouvelable, mais aussi les communautés énergétiques citoyennes qui produisent de l'électricité renouvelable. De plus, aucune orientation ne précise ce que l'objectif doit recouvrir, par exemple s'il prend en considération les différentes définitions nationales des communautés énergétiques, telles que les coopératives énergétiques aux **Pays-Bas** et en **Pologne** (voir point [19](#)) ou d'autres formes d'organisation de l'autoconsommation collective.

⁶ Groupe des Verts/ALE, [Lettre à la Présidente von der Leyen](#), 2022, p. 2 et 3.

⁷ REScoop.EU et Energy Cities, [Position paper on Consultation on the EU solar strategy - common response](#), 2022.

31 Par ailleurs, la Commission n’a pas analysé si cet objectif était **réalisable**. Nous avons également constaté qu’il manque de **pertinence** concernant les avantages escomptés des communautés (voir [figure 2](#)). À titre d’exemple, il ne comporte pas de quantification du nombre de citoyens participants ni de mesure de la capacité de production d’énergie renouvelable. La prise en compte et le suivi de ces deux aspects permettraient de mieux mettre en évidence la contribution des citoyens à la transition énergétique. La Commission les a déjà abordés dans son analyse d’impact et certains États membres en assurent le suivi (voir [encadré 3](#)). REScoop.eu⁸ a aussi indiqué que le système actuel de suivi ne permet pas suffisamment de savoir dans quelle mesure les communautés énergétiques contribuent à la production d’énergie renouvelable ou donnent aux citoyens les moyens de participer à la transition énergétique.

Encadré 3

Exemples d’États membres qui assurent un suivi du nombre de membres des communautés et de leur capacité à produire de l’énergie renouvelable

Aux **Pays-Bas**, une fondation appelée HIER cofinancée par les pouvoirs publics assure le suivi du nombre de membres des communautés ainsi que de leur capacité de production d’énergie renouvelable. Elle effectue aussi des estimations à ce sujet (sur la base des chiffres de l’année précédente ou d’un faible taux forfaitaire).

En **Italie**, l’organisme national chargé de la promotion des énergies renouvelables (GSE) assure le suivi, pour chaque communauté, de la capacité et du type de production, des données à caractère personnel des membres, ainsi que d’autres informations telles que la capacité de stockage.

En **Pologne**, le centre national d’appui à l’agriculture assure le suivi du nombre de membres de chaque communauté énergétique ainsi que de la capacité et du type de production.

Source: Sites internet de [Hier](#), du [GSE](#) et du [centre national polonais d’appui à l’agriculture](#).

⁸ REScoop.eu, [Réponse à l’appel à contributions de la Commission concernant le train de mesures sur l’énergie citoyenne](#), septembre 2025, p. 18.

- 32** Le [règlement sur la gouvernance](#)⁹ impose aux États membres d'inclure les éléments suivants dans leurs plans nationaux en matière d'énergie et de climat (PNEC): «*le cas échéant, [les] [...] trajectoires nationales et objectifs nationaux, y compris [pour] les communautés d'énergie renouvelable*». Nous avons vérifié si les pouvoirs publics nationaux avaient approuvé l'objectif de l'UE en l'intégrant dans leurs PNEC.
- 33** Nous avons constaté que, dans ses orientations¹⁰, la Commission laisse aux États membres la possibilité d'inclure ou non des objectifs pour les communautés énergétiques dans les PNEC, conformément aux dispositions du règlement. En conséquence, seules l'**Italie** et la **Pologne** ont fixé des valeurs cibles pour les communautés énergétiques dans leurs plans (voir [encadré 4](#)), mais sans les aligner totalement sur l'objectif de l'UE. Dans ses recommandations sur les projets de PNEC, la Commission n'a pas traité la question de l'absence ou de l'inadéquation des objectifs fixés pour les communautés énergétiques, dès lors qu'en vertu du [règlement sur la gouvernance](#) il n'y a aucune obligation légale de définir de tels objectifs au niveau national.

⁹ [Règlement \(UE\) 2018/1999](#) sur la gouvernance de l'union de l'énergie et de l'action pour le climat, annexe I.

¹⁰ Commission européenne, [Communication de la Commission relative aux orientations à l'intention des États membres pour la mise à jour des plans nationaux en matière d'énergie et de climat pour la période 2021-2030](#), 2022; modèle de l'annexe I (partie I, section A) du règlement sur la gouvernance, annoté en vue de l'élaboration des mises à jour du PNEC.

Encadré 4

Valeurs cibles pour les communautés énergétiques en Italie et en Pologne

Dans son PNEC, l'**Italie** a fait référence à une mesure portant sur 2,2 milliards d'euros au titre de la facilité pour la reprise et la résilience (FRR), qui vise l'autoconsommation collective et les communautés d'énergie renouvelable dans les municipalités de moins de 5 000 habitants, le but étant de développer une capacité de production d'énergie renouvelable d'au moins 2 GW d'ici 2026. Toutefois, cette mesure n'est pas alignée sur l'objectif de l'UE, fixé pour les municipalités de plus de 10 000 habitants, et elle ne définit aucune valeur cible concernant le nombre de communautés. En juillet 2025, l'**Italie** a **étendu** la valeur cible relevant de la FRR aux municipalités de 50 000 habitants maximum.

La **Pologne** a estimé qu'elle pourrait compter 300 communautés énergétiques, soit un nombre correspondant à un tiers des 881 municipalités polonaises de plus de 10 000 habitants, d'ici à 2030, au lieu de 2025 comme cela est mentionné dans l'objectif de l'UE.

Source: Dernière mise à jour du [PNEC italien](#), juin 2024; projet de mise à jour du [PNEC polonais](#), mars 2024 (la version définitive n'a pas été publiée).

- 34** D'une manière générale, nous constatons que la Commission a consulté les parties prenantes pour fixer l'objectif de l'UE pour les communautés énergétiques, mais nous n'avons trouvé aucune justification de la manière dont il a été défini. L'objectif est ambitieux, spécifique et daté, mais il n'est pas totalement pertinent et il est difficile à mesurer. De plus, la Commission n'a pas analysé s'il était réalisable. En outre, les États membres ne reprennent pas intégralement l'objectif de l'UE dans leurs PNEC, ce qui est révélateur d'une faible appropriation au niveau national. Ces limites risquent de nuire à l'efficacité de la politique de l'UE.

Le suivi est insuffisant et l'objectif de l'UE à l'horizon 2025 ne sera probablement pas atteint

- 35** Nous avons voulu déterminer si la Commission avait établi un système de suivi, fondé sur des données fiables et cohérentes, pour surveiller les progrès dans la réalisation de l'objectif de l'UE, conformément à [son engagement](#)¹¹ à suivre «*les progrès accomplis dans la mise en œuvre de cette initiative sur une base annuelle*». Nous avons également vérifié si elle rendait compte de ces derniers par rapport à cet objectif.
- 36** Nous avons constaté qu'en 2024, la Commission s'était appuyée sur un inventaire des communautés énergétiques établi ponctuellement par un contractant pour en suivre le nombre. Cet inventaire comporte des communautés qui n'ont pas été établies conformément aux définitions de l'UE, par exemple quelque 700 coopératives énergétiques aux **Pays-Bas** (voir point [19](#)) et certaines formes d'organisation de l'autoconsommation collective, par exemple en **Pologne**. Il ne précise cependant pas quelles communautés sont «fondées sur les énergies renouvelables». La Commission est consciente de ces inconvénients et prévoit de corriger l'inventaire dans le cadre de la [plateforme de conseil en énergie citoyenne](#), une initiative de l'UE qui vise à fournir une assistance technique à des citoyens et à des acteurs locaux tels que les communautés énergétiques. La Commission n'a pas établi de correspondance entre les communautés énergétiques et la population des municipalités où elles sont situées, ce qui lui aurait permis de suivre les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de l'UE. Elle prévoit de le faire en 2026, à savoir après l'expiration du délai fixé pour atteindre cet objectif. En décembre 2025, la Commission n'avait publié aucun rapport sur les progrès accomplis en la matière.

¹¹ Commission européenne, [Stratégie de l'UE pour l'énergie solaire](#), COM(2022) 221.

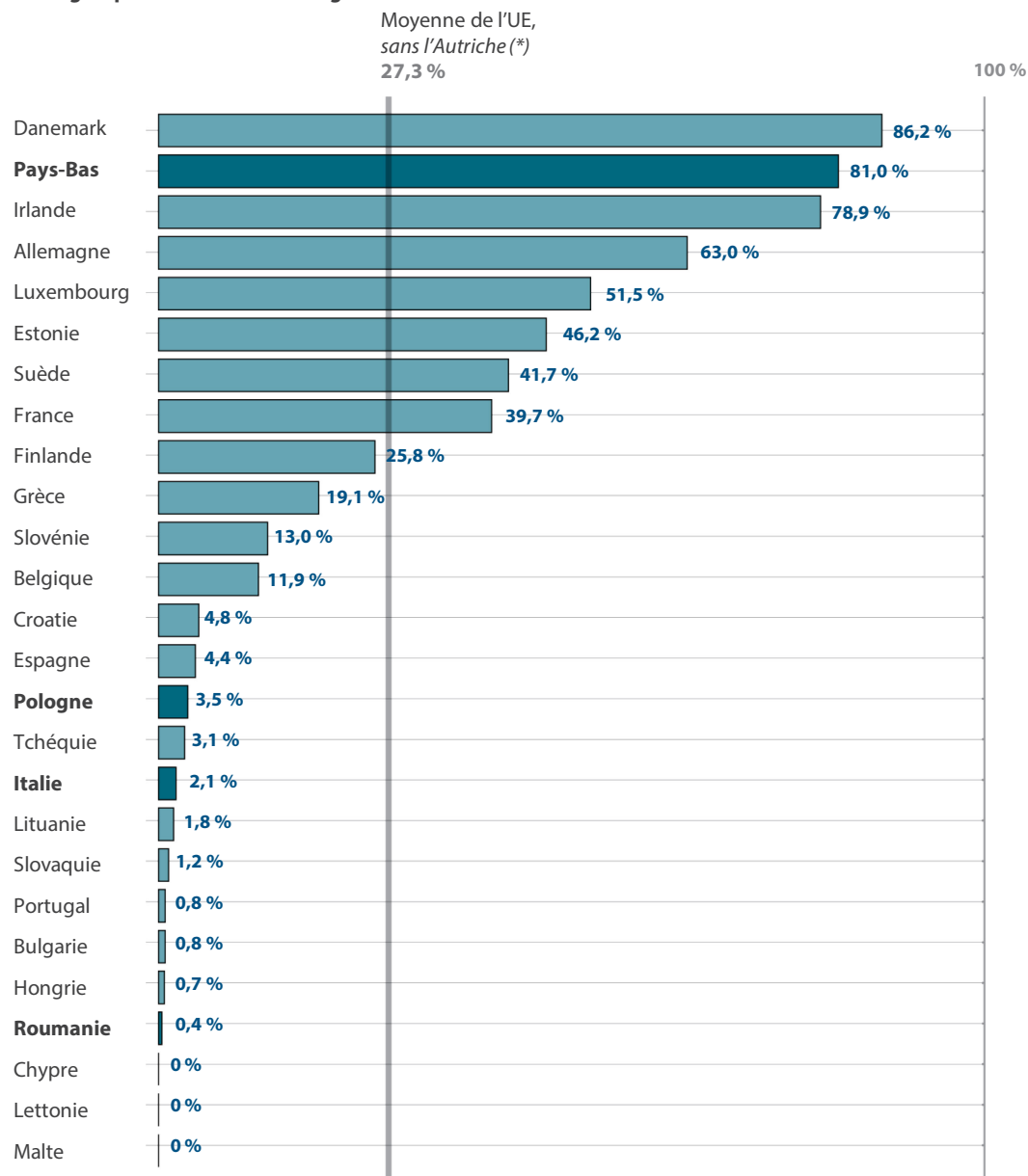
- 37** Nous avons constaté qu'aucun des États membres audités ne procède à un rapprochement entre les communautés énergétiques et les municipalités pour suivre les progrès accomplis au niveau national dans la réalisation de l'objectif de l'UE. La **Pologne** et l'**Italie** tiennent un registre, vérifient que les communautés respectent les obligations juridiques nationales et mettent leur registre à jour une fois par semaine ou par mois. Aux **Pays-Bas**, la fondation **HIER**¹² actualise chaque année un inventaire des coopératives énergétiques après vérification de leurs statuts et de la nature de leurs activités. La **Roumanie** ne dispose d'aucun système d'enregistrement ni d'inventaire des communautés. En outre, ni les **Pays-Bas** ni la **Pologne** n'ont publié d'orientations pour préciser s'il faut enregistrer de la même façon les coopératives qui n'ont pas été établies conformément aux définitions de l'UE (voir point **30**). La Commission a fourni aux États membres des orientations¹³ sur l'enregistrement des communautés, mais elles n'étaient pas suffisamment axées sur les principaux éléments nécessaires à un suivi au niveau de l'UE (à titre d'exemple, elles n'indiquaient pas si ces communautés devaient être fondées sur les énergies renouvelables).
- 38** L'absence de suivi systématique fondé sur des données fiables et cohérentes nuit à la capacité des autorités nationales et européennes à évaluer les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de l'UE, à prendre des mesures correctrices si celui-ci risque de ne pas être atteint et à adapter les politiques en conséquence.
- 39** Nous avons vérifié si l'UE était en bonne voie pour atteindre son objectif au début de l'année 2025. Nous avons obtenu l'inventaire, qui couvre tous les États membres, transmis à la Commission en novembre 2024. Nous considérons qu'il s'agit du meilleur inventaire des communautés actuellement disponible, malgré ses limites (voir point **36**). Nous en avons actualisé les informations avec les chiffres recueillis en mars 2025 auprès des pays audités. Enfin, nous avons établi la correspondance entre les communautés et les municipalités de plus de 10 000 habitants, afin d'apprécier les progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif de l'UE.
- 40** Comme le montre la **figure 7**, le Danemark, les **Pays-Bas** et l'Irlande ont réalisé des progrès notables en la matière. Les progrès étaient moindres dans d'autres pays: à titre d'exemple, moins de 10 % des municipalités de plus de 10 000 habitants en **Pologne**, en **Italie** et en **Roumanie** disposaient d'une communauté énergétique. En moyenne, l'UE a atteint environ 27 % de son objectif.

¹² HIER, *Lokale Energie Monitor*, 2024.

¹³ Voir, par exemple, Commission européenne, *A roadmap to developing a policy and legal framework that enables the development of energy communities*, p. 40 à 44.

Figure 7 | Progrès accomplis dans la réalisation de l'objectif énoncé dans la stratégie de l'UE pour l'énergie solaire

Pourcentage de municipalités de plus de 10 000 habitants où existe au moins une communauté énergétique fondée sur les énergies renouvelables

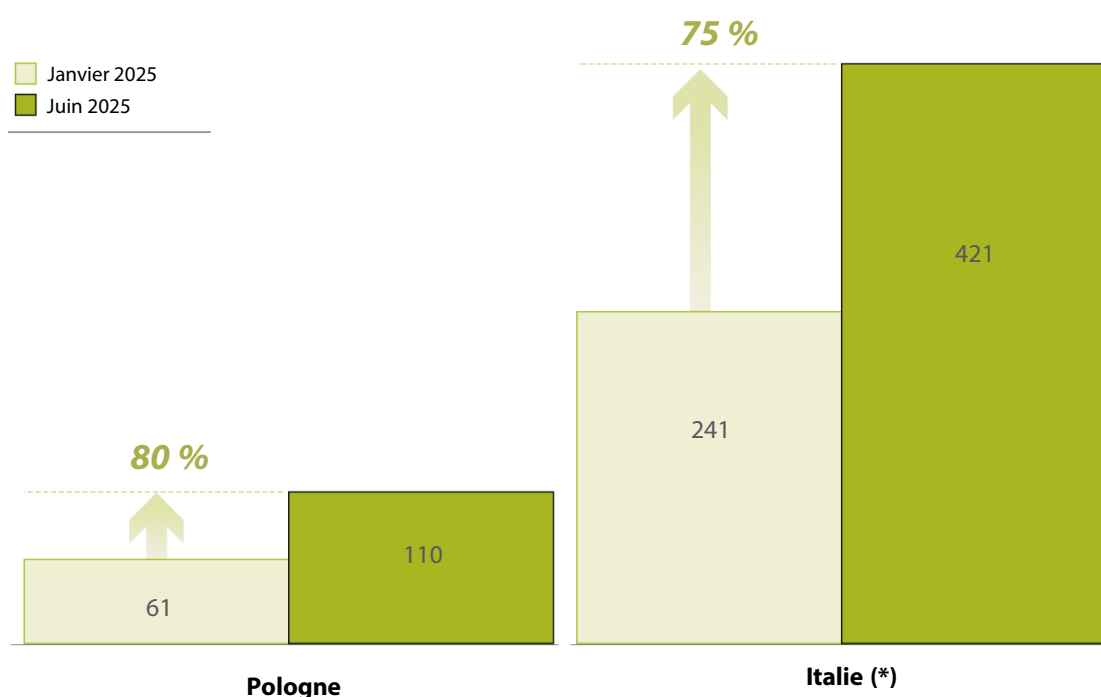


(*) La base de données TANDEM ne comportait aucune donnée de localisation concernant les communautés énergétiques autrichiennes.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base de l'inventaire TANDEM (de novembre 2024), actualisé au moyen de données provenant des registres nationaux des Pays-Bas, de la Pologne, de l'Italie et de la Roumanie en mars 2025, et de la base de données des unités administratives locales d'Eurostat de 2023 montrant la population par unité administrative.

41 Néanmoins, le nombre de communautés énergétiques a rapidement augmenté de janvier à juin 2025, à savoir de 80 % et de 75 % respectivement en **Pologne** et en **Italie** (voir [figure 8](#)). Le nombre de coopératives est resté relativement stable aux **Pays-Bas** (688 en 2023 et 702 en 2024; les données pour 2025 ne sont pas encore disponibles) du fait qu'il était déjà élevé, et il n'a pas changé en **Roumanie** (qui compte une seule communauté énergétique). Cette croissance dynamique offre de bonnes perspectives pour le développement ultérieur des communautés énergétiques. Bien qu'aucun lien de causalité ne puisse être établi, les incitations financières en **Pologne** (telles que la réduction des redevances d'accès au réseau) et les mesures prises en **Italie** (y compris les aides au titre de la FRR, les règles opérationnelles, les orientations améliorées, l'enregistrement simplifié, l'éligibilité étendue et l'accroissement des zones de partage de l'énergie) ont vraisemblablement contribué à l'augmentation du nombre de communautés énergétiques.

Figure 8 | Évolution du nombre de communautés énergétiques entre janvier et juin 2025



(*) Il s'agit du nombre de «configurations», à savoir des groupes de personnes qui partagent de l'énergie dans différentes municipalités.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base des registres polonais et italien.

Les États membres audités n'ont pas créé toutes les conditions nécessaires au développement des communautés énergétiques

La transposition des directives de l'UE est incomplète

- 42** Les États membres étaient tenus de transposer les directives IMED et RED II, respectivement, au plus tard le 31 décembre 2020 et le 30 juin 2021. La Commission est chargée de veiller à ce que les États membres appliquent le droit de l'Union européenne et de prendre les mesures appropriées pour faire en sorte qu'il soit respecté. Nous avons vérifié si les pouvoirs publics avaient transposé les deux directives dans les délais et si la Commission avait pris des mesures en cas de retard ou de transposition inadéquate.
- 43** Nous avons constaté que les quatre États membres audités avaient déclaré avoir transposé intégralement les directives RED II et IMED. Toutefois, leurs déclarations sont intervenues entre cinq mois et près de quatre ans après l'expiration des délais de transposition. Sur les quatre États membres audités, seule l'**Italie** avait démontré avoir transposé tous les articles sur les communautés énergétiques des deux directives en juillet 2025, d'après les contrôles de transposition réalisés par la Commission. La **Pologne** et la **Roumanie** ont fourni la preuve qu'elles ont transposé toutes les dispositions nécessaires de la directive IMED, mais pas de la directive RED II.
- 44** La Commission a réagi à ce défaut de transposition par l'envoi de lettres de mise en demeure et d'avis motivés. En juin 2025, elle n'avait toutefois saisi la Cour de justice de l'Union européenne pour aucun des quatre cas restants de non-transposition (de la directive RED II par les **Pays-Bas**, la **Pologne** et la **Roumanie** et de la directive IMED par les **Pays-Bas**).
- 45** Une transposition incomplète ou retardée ne porte pas seulement atteinte à l'intention exprimée par le législateur dans les directives. Elle est également source d'incertitude pour les parties prenantes qui souhaitent lancer des initiatives de communautés énergétiques ou y participer.

La moitié des États membres audités ont rendu compte de l'évaluation nationale obligatoire des obstacles

- 46** La directive RED II impose aux pouvoirs publics nationaux d'évaluer à la fois les obstacles auxquels sont confrontées les communautés d'énergie renouvelable et le potentiel de développement de celles-ci. Ces évaluations devraient fournir des informations sur les obstacles rencontrés par les communautés énergétiques dans toute l'Europe et soutenir l'élaboration de politiques nationales fondées sur des informations probantes. Nous avons vérifié si les États membres audités avaient rendu compte de leurs évaluations et avons analysé celles disponibles.
- 47** La Commission a recueilli les évaluations effectuées par 11 États membres (41 %). Elle considère que plusieurs d'entre elles ne respectent pas les exigences de la directive RED II : certaines sont trop générales (elles concernent par exemple la capacité de production d'énergie renouvelable dans son ensemble) ou ont une portée limitée (certaines traitent ainsi des obstacles rencontrés par les communautés, mais pas du potentiel de développement de celles-ci). La Commission a utilisé les rapports sur ces évaluations pour :
- établir le rapport sur [les obstacles et les facteurs favorables](#);
 - choisir les thèmes abordés lors de la réunion sur [l'action concertée en vue de l'élaboration de la directive sur les énergies renouvelables IV](#).
- 48** Aux **Pays-Bas**, la fondation *Hier* a publié une [évaluation des obstacles](#)¹⁴ en 2023 et en 2024. En avril 2024, les autorités néerlandaises ont rendu compte, dans une [lettre au Parlement](#), des actions planifiées pour lever ces obstacles. Le ministère **polonais** du climat et de l'environnement a publié l'[évaluation](#) requise en 2024 (voir [encadré 5](#)). Le ministère **italien** de l'environnement et de l'énergie a déclaré avoir travaillé sur les éléments d'une telle évaluation. Il n'a toutefois ni établi ni publié de rapport officiel. Les deux rapports fournis par la **Roumanie** traitent la question des barrières à l'entrée sur le marché uniquement pour la production d'électricité renouvelable en général, mais ne recensent pas les obstacles spécifiquement rencontrés par les communautés énergétiques. En outre, les rapports ne comportent pas d'évaluation du potentiel de développement des communautés d'énergie renouvelable.

¹⁴ HIER, [Knelpunteninventarisatie energiecoöperaties](#), 2024.

Encadré 5

Exemples d'obstacles recensés par le ministère polonais du climat et de l'environnement

- **Le cadre juridique** des communautés énergétiques est fragmenté entre plusieurs actes législatifs, est caractérisé par l'absence d'une interprétation claire et par un formalisme excessif, et est souvent modifié. Cela crée une insécurité juridique et augmente les coûts administratifs et de mise en conformité.
- En raison du mauvais état des réseaux locaux, les coopératives énergétiques sont souvent retardées ou essuient des refus de la part des gestionnaires de réseau lorsqu'elles demandent **le raccordement de nouvelles installations d'énergie renouvelable**.
- Les **mécanismes de soutien financier** sont jugés inadéquats, trop complexes et difficilement accessibles. Des coopératives peinent à obtenir des prêts en raison de leurs mauvais résultats financiers et de leur faible solvabilité.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document intitulé *Analysis of Legal, Administrative and Organisational Barriers Hindering the Development of Energy Communities*, 2024, ministère polonais du climat et de l'environnement.

49 Nous avons donc constaté que seule la moitié des pays audités ont rendu compte de leur évaluation des obstacles auxquels sont confrontées les communautés énergétiques et du potentiel de développement de celles-ci. À défaut de ces évaluations, les actions menées tant au niveau national qu'europpéen risquent de perdre en efficacité, ce qui ralentirait l'expansion des communautés énergétiques.

Des orientations existent, mais elles sont souvent difficiles à appliquer sans l'aide d'experts

50 La Commission devrait donner aux États membres des orientations (par exemple des lignes directrices, des forums pour échanger des informations, et des formations) sur la manière de soutenir le développement des communautés énergétiques. À leur tour, les autorités nationales devraient fournir des orientations et des outils (par exemple des modèles, des formations, des services de conseil et des informations en ligne) afin de permettre aux citoyens, aux petites entreprises et aux autorités locales de créer et de gérer facilement des communautés énergétiques. Nous avons examiné si la Commission et les États membres avaient publié des orientations claires pour soutenir le développement des communautés énergétiques.

- 51** La **Commission européenne** a aidé les autorités nationales et les communautés énergétiques en organisant des événements (voir exemples dans l'[encadré 6](#)). Elle a aussi fourni des orientations, entre autres, dans le [répertoire des communautés énergétiques](#): elle y a publié des guides sur [les obstacles et les facteurs favorables](#), [les guichets uniques](#) et [le partage d'énergie](#). La Commission prévoit des mises à jour en 2026, dont une révision du rapport sur les obstacles à l'échelle de l'UE et de nouvelles orientations sur la [plateforme de conseil en énergie citoyenne](#).

Encadré 6

Exemples d'événements sur les communautés énergétiques organisés par la Commission

Le [forum annuel des citoyens pour l'énergie](#) permet d'échanger de bonnes pratiques pour traiter les problèmes des consommateurs, y compris les communautés énergétiques.

Cofinancée au titre d'Horizon 2020 et menée de 2021 à 2026, l'[action concertée en vue de l'élaboration de la directive sur les énergies renouvelables IV¹⁵](#) permet aux pays d'échanger leurs expériences concernant la mise en œuvre de la directive RED II.

La Commission a aussi organisé ponctuellement des séminaires, par exemple un sur les dispositions de la directive IMED relatives aux communautés énergétiques citoyennes en mai 2022, puis un autre sur l'autoconsommation, les consommateurs actifs et les communautés énergétiques en mai 2025.

- 52** Dans les quatre États membres visités par nos auditeurs, les autorités nationales étaient globalement satisfaites de l'aide apportée par la Commission. Toutefois, elles accueilleraient favorablement davantage d'échanges de bonnes pratiques et un soutien sur mesure, par exemple pour l'élaboration du droit dérivé.

¹⁵ CA-RES IV, [Concerted Action on the Renewable Energy Directive](#), projet relevant d'Horizon 2020, 2021-2026.

- 53** Les pouvoirs publics nationaux ont également fourni des orientations pour favoriser le développement des communautés énergétiques. Les **Pays-Bas** cofinancent deux organisations, [Energie Samen](#) et [HIER](#), qui soutiennent les communautés énergétiques au moyen de formations, de modèles et de services administratifs sur mesure. Les communautés consultées dans le cadre des groupes de réflexion jugeaient ce soutien suffisant et adapté à leurs besoins. Toutefois, les deux communautés que nous avons visitées ont difficilement obtenu une aide de la part des administrations municipales en temps utile, en raison d'un manque d'expertise au niveau local. Des organisations non gouvernementales (ONG) ont aussi [souligné](#) ce problème en **Italie** et en **Pologne**¹⁶.
- 54** En **Pologne**, plusieurs programmes visaient à faciliter le développement des communautés (par exemple le régime de [prêts en faveur de l'énergie pour les zones rurales](#), le projet [RENALDO](#) et les [lignes directrices COMMENCE](#)). Ces initiatives ont abouti à l'élaboration de manuels, d'outils de calcul et de supports de formation. Malgré ces efforts, la moitié des communautés consultées dans le cadre du groupe de réflexion manquaient d'assistance ou ont estimé que les orientations étaient trop complexes. Les ONG rencontrées par nos auditeurs ont confirmé que le soutien était fragmenté et qu'il n'était pas accessible aux profanes.
- 55** En **Italie**, le site internet du GSE¹⁷ héberge des vidéos explicatives, des modèles juridiques et des outils interactifs relatifs à l'enregistrement et au fonctionnement des communautés. Les autorités nationales ont aussi organisé des actions de sensibilisation. Il ressort de nos discussions avec d'autres parties prenantes et des communautés énergétiques que ces dernières considèrent que les orientations sont détaillées et bien structurées, mais que l'intervention de professionnels est souvent nécessaire pour les interpréter correctement. En 2023, l'**Italie** a mis en place un observatoire national chargé de diffuser les bonnes pratiques, mais sans aucun résultat au moment de notre audit.
- 56** En **Roumanie**, l'[autorité de régulation nationale pour l'énergie](#)¹⁸ a fourni des informations sur demande, mais aucun matériel spécifiquement consacré à ce sujet n'était accessible au public en avril 2025. Un réseau de 42 guichets uniques est devenu opérationnel en 2025. Le ministère de l'énergie a déclaré que des orientations supplémentaires seraient élaborées après l'adoption du droit dérivé.

¹⁶ Life Loop, ConnectHeat, Comanage, Tandems, [Enabling frameworks for energy communities: a state of play](#), Energy Cities, 2025, p. 21 et 24.

¹⁷ GSE, [Autoconsumo – elenco delle configurazioni](#).

¹⁸ Autorité de régulation nationale pour l'énergie, [Autoritatea Națională de Reglementare în Domeniul Energiei \(anre.ro\)](#).

- 57** Globalement, les orientations de la Commission ont aidé efficacement les États membres et les citoyens à développer des communautés énergétiques. Aux Pays-Bas, où plus d'une centaine de coopératives existaient déjà il y a dix ans, le soutien apporté au niveau national est bien structuré, pratique et facilement accessible. En Pologne, en Italie et en Roumanie, les informations disponibles sont en revanche plus fragmentées ou plus difficiles à utiliser sans l'aide d'experts, ce qui crée des obstacles pour les nouvelles communautés.

Des lacunes subsistent concernant la participation des citoyens et l'inclusion des ménages vulnérables

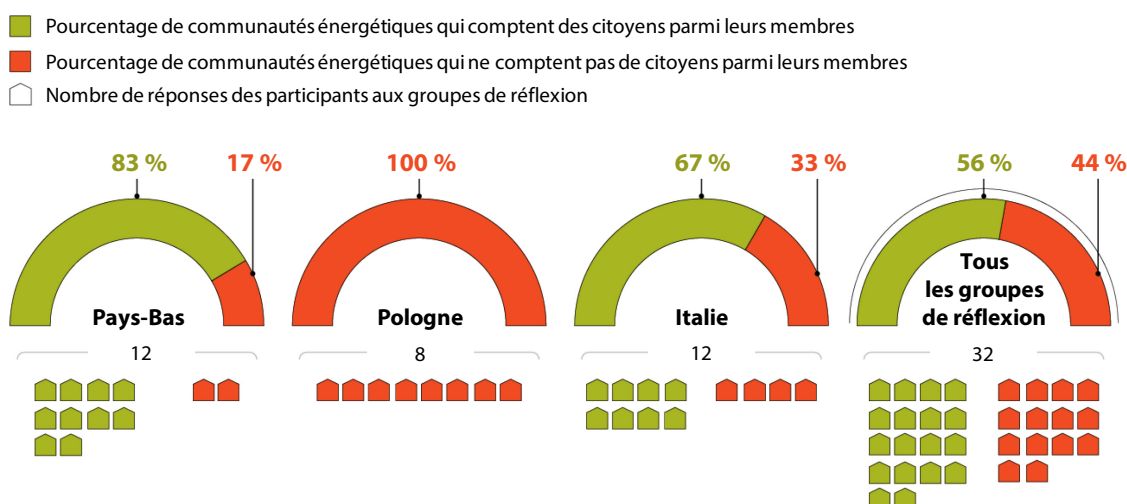
- 58** L'un des objectifs déclarés de la Commission pour les communautés énergétiques est d'augmenter la participation des citoyens et d'apporter des avantages aux ménages vulnérables (voir [figure 2](#)). En vertu de la directive RED II, la Commission et les États membres devaient veiller à ce que les communautés s'appuient sur la participation des citoyens. Donner la priorité aux personnes physiques comme membres contribue à accroître l'acceptation, par le public, des projets en matière d'énergie renouvelable¹⁹. La directive RED II impose aussi aux États membres de rendre les communautés accessibles aux ménages vulnérables. Nous avons analysé si la Commission avait publié des dispositions juridiques ou des orientations destinées à promouvoir la participation des citoyens et des ménages vulnérables, et si les États membres avaient mis en place une législation ou des mesures de soutien à cet effet.

¹⁹ À titre d'exemple, voir le document intitulé *Effects of trust and public participation on acceptability of renewable energy projects in the Netherlands and China*, ScienceDirect, 2019.

59 Dans sa [proposition législative initiale](#), la Commission²⁰ avait prévu un seuil minimal pour la participation de citoyens aux communautés d'énergie renouvelable, mais cette exigence n'a pas été maintenue dans la version définitive de la directive. Dans ses orientations interprétatives, la Commission autorise, sans les y obliger, les États membres à ajouter des définitions nationales plus strictes, par exemple exiger qu'au moins 51 % des membres disposant de droits de vote soient des personnes physiques. La directive favorise la participation des ménages vulnérables en imposant que les communautés d'énergie renouvelable leur soient accessibles. La Commission a aussi fourni aux États membres des orientations²¹ sur la participation des ménages vulnérables, mais les parties prenantes que nous avons rencontrées dans les quatre États membres audités n'en avaient pas connaissance. En outre, ces orientations n'ont pas été actualisées à la lumière des travaux de recherche récemment financés par l'UE²² et des dernières évolutions de la politique, par exemple l'institution du Fonds social pour le climat de l'UE.

60 Environ la moitié des communautés énergétiques qui ont participé à nos groupes de réflexion comptent des citoyens parmi leurs membres (voir [figure 9](#)). Les ménages vulnérables reçoivent une aide de 40 % des communautés consultées, notamment un accès gratuit à l'énergie solaire, une aide financière ou des conseils pour économiser l'énergie (voir [figure 10](#)).

Figure 9 | Environ la moitié des communautés énergétiques consultées comptent des citoyens parmi leurs membres



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des travaux des groupes de réflexion.

²⁰ Commission européenne, [COM\(2016\) 767](#), 2016.

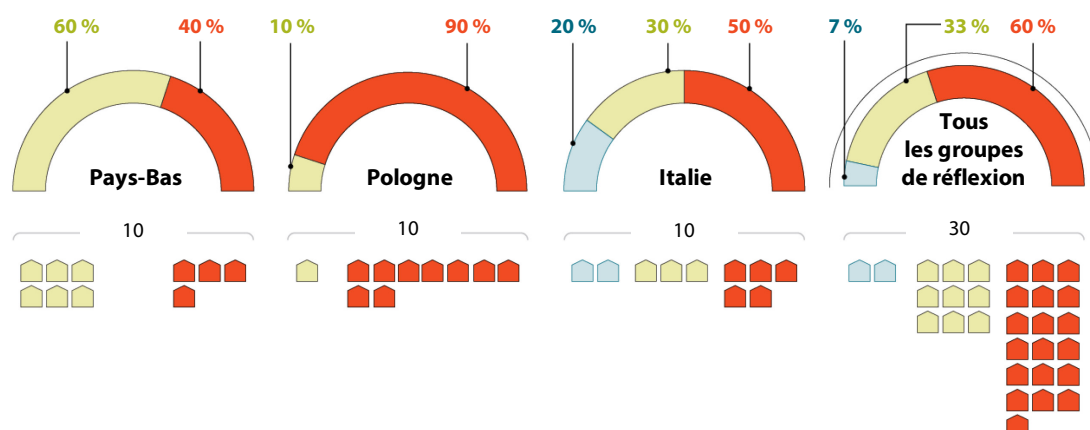
²¹ Voir, par exemple, Commission européenne, [Document de travail des services de la Commission \(SWD/2023/647\): Orientations de l'UE sur la précarité énergétique](#), 2023.

²² Voir, par exemple, [Territorial Analysis of Decentralised Energy Markets](#), ESPON.

Figure 10 | Six communautés énergétiques consultées sur dix n'offrent aucun avantage aux ménages vulnérables

Quels avantages proposez-vous (éventuellement) aux ménages vulnérables?

■ Avantages financiers
 ■ Avantages non financiers
 ■ Aucun avantage
 □ Nombre de réponses des participants aux groupes de réflexion, après confirmation/correction par la Cour



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des travaux des groupes de réflexion ainsi que de la confirmation/correction des réponses au moyen de recherches sur l'internet.

- 61** Les **Pays-Bas** ne font pas obligation aux coopératives énergétiques d'avoir des citoyens parmi leurs membres ou de venir en aide aux ménages vulnérables, mais ils prévoient des incitations en faveur de la participation de citoyens. Il s'agit du mécanisme d'aide pour la production d'énergie par les coopératives (voir point 78), qui impose un nombre minimal de participants par projet (à savoir un pour 5 kW de capacité de production) et les mêmes droits de vote pour tous. Sur les communautés néerlandaises participantes aux groupes de réflexion, 83 % comptaient des citoyens parmi leurs membres et 60 % offraient des avantages aux ménages vulnérables.

62 En **Pologne**, la présence de citoyens dans les coopératives, les pôles énergétiques ou les communautés énergétiques citoyennes n'est pas juridiquement obligatoire. La plupart des communautés énergétiques sont en fait entièrement constituées d'entités juridiques. Dans un échantillon aléatoire de 20 coopératives (sur 94), seulement 10 % d'entre elles comptaient des citoyens parmi leurs membres. Selon [le registre polonais](#) publié en août 2025, les 127 coopératives existantes se composaient en moyenne de trois ou quatre membres chacune: ce petit nombre traduit la prédominance des parties prenantes institutionnelles sur les citoyens. Une [recherche de 2024](#)²³ a également montré que la participation des résidents était trop faible. Aucune disposition ne porte en particulier sur la participation des ménages vulnérables. Aucune des communautés polonaises participantes aux groupes de réflexion ne comptait des citoyens parmi ses membres et une seule offrait des avantages non financiers aux ménages vulnérables.

63 En **Italie**, la loi n'exige pas la présence de citoyens dans les communautés énergétiques et n'impose pas à celles-ci de venir en aide aux ménages vulnérables. Afin d'encourager les particuliers à participer aux communautés d'énergie renouvelable, l'Italie a étendu à ces derniers, en mai 2025, l'éligibilité au tarif majoré plein pour l'énergie partagée provenant d'installations financées au titre de la FRR. Auparavant, seules les entités publiques et celles à but non lucratif y étaient éligibles²⁴. Deux tiers des communautés **italiennes** consultées dans le cadre de nos groupes de réflexion comptaient des citoyens parmi leurs membres, et la moitié fournissaient de l'aide aux ménages vulnérables. Nous avons aussi identifié deux régions où des mécanismes relevant du Fonds européen de développement régional encouragent l'inclusion des ménages vulnérables: [l'une attribue](#)²⁵ des points supplémentaires aux propositions de projets en faveur de l'inclusion sociale, tandis que [l'autre](#)²⁶ accorde des subventions plus élevées aux communautés énergétiques auxquelles participent des groupes vulnérables.

²³ Kostecka-Jurczyk, D., Struś, M., et Marak, K., *The Role of Energy Cooperatives in Ensuring the Energy and Economic Security of Polish Municipalities*, 2024.

²⁴ Décret n° 127 du ministre de l'environnement et de la sécurité énergétique du 16 mai 2025, article 1^{er}, paragraphe 1, point f) ii).

²⁵ Région de Lombardie, *Bando RELOAD CER*, 2025.

²⁶ Région du Latium, *Avviso pubblico CER – Allegato al Decreto G17990*, 2024.

- 64** Dans l'unique communauté énergétique **roumaine**, 95 % des membres sont des citoyens. Aucune législation nationale n'encourage la participation de ces derniers. En novembre 2025, la **Roumanie** a adopté une [législation](#) qui autorise les communautés énergétiques à offrir des prix préférentiels aux consommateurs vulnérables et en situation de précarité énergétique²⁷.
- 65** En **Pologne**, en **Italie** et en **Roumanie**, l'absence de dispositions ou d'incitations destinées à garantir une participation minimale des citoyens augmente le risque de voir des entreprises ou des municipalités constituer des communautés dans le seul but d'obtenir des avantages ciblés. Des ONG telles que [REScoop.eu](#)²⁸ et l'ARN roumaine ont mis ce risque en évidence²⁹. Le Comité économique et social européen (CESE) a averti³⁰ que *«trop d'investissements sont réalisés sans réelle participation locale ni valeur partagée, ce qui a pour effet d'accentuer un modèle descendant qui risque de susciter une réticence du public à l'égard de ces démarches»*. Il conseille de lier l'octroi de subventions pour l'énergie à la participation des communautés et de veiller à ce que celles-ci comptent des locataires et des citoyens vulnérables parmi leurs membres.
- 66** Notre analyse montre que les citoyens ne sont pas bien représentés dans les communautés **polonaises**, mais qu'ils le sont dans les communautés énergétiques **néerlandaises**, **italiennes** et **roumaine**, bien que la législation n'impose pas leur participation. En ce qui concerne le soutien aux ménages vulnérables, la **Roumanie** est la seule à avoir mis en place une législation spécifique, tandis que l'**Italie** propose des incitations à cet égard. La Commission a fourni des orientations sur la participation des citoyens, mais les orientations sur celle des ménages vulnérables n'ont pas été actualisées et les parties prenantes rencontrées par nos auditeurs n'en avaient pas connaissance.

²⁷ L'ordonnance gouvernementale d'urgence n° 59/2025 du 7 novembre 2025.

²⁸ REScoop.eu, *Energy communities: building bridges for energy democracy*, mai 2024.

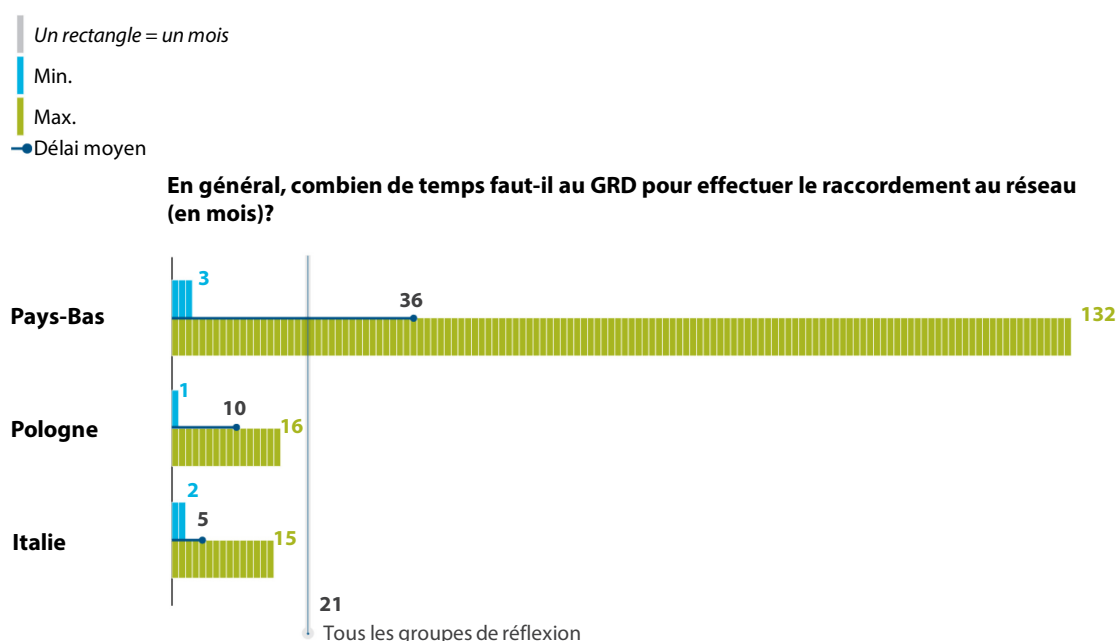
²⁹ Autorité de régulation nationale pour l'énergie et Conseil roumain pour la compétitivité, *Final report on legislative barriers to connecting new renewable electricity capacities to the National Electricity System*, 2023, p. 75.

³⁰ Comité économique et social européen, *Train de mesures sur l'énergie citoyenne: engagement des citoyens, communautés énergétiques et prosumérisme*, 2025, paragraphe 4.6.

En tant que productrices d'énergie renouvelable, les communautés énergétiques font face à d'importants retards dans le raccordement au réseau

- 67** Bien que la législation de l'UE ne fixe pas de délais spécifiques pour raccorder les communautés énergétiques au réseau, la [directive RED II](#), le [règlement \(UE\) 2022/2577 du Conseil](#) et la [directive \(UE\) 2023/2413](#) (à savoir «la directive RED III») comportent des dispositions destinées à accélérer les raccordements au réseau dans différents contextes. C'est pourquoi nous attendions des gestionnaires de réseau de distribution (ci-après les «GRD») qu'ils traitent les demandes de raccordement au réseau adressées par les communautés énergétiques aussi rapidement que celles d'autres producteurs d'énergie renouvelable, de manière à ce que des délais de raccordement prévisibles soient fixés et respectés.
- 68** Les coopératives énergétiques qui ont participé à nos groupes de réflexion ont évoqué des délais moyens de raccordement de près de deux ans (voir [figure 11](#)).

Figure 11 | Les délais de raccordement au réseau des communautés énergétiques consultées varient considérablement d'un pays à l'autre, les plus longs étant enregistrés aux Pays-Bas

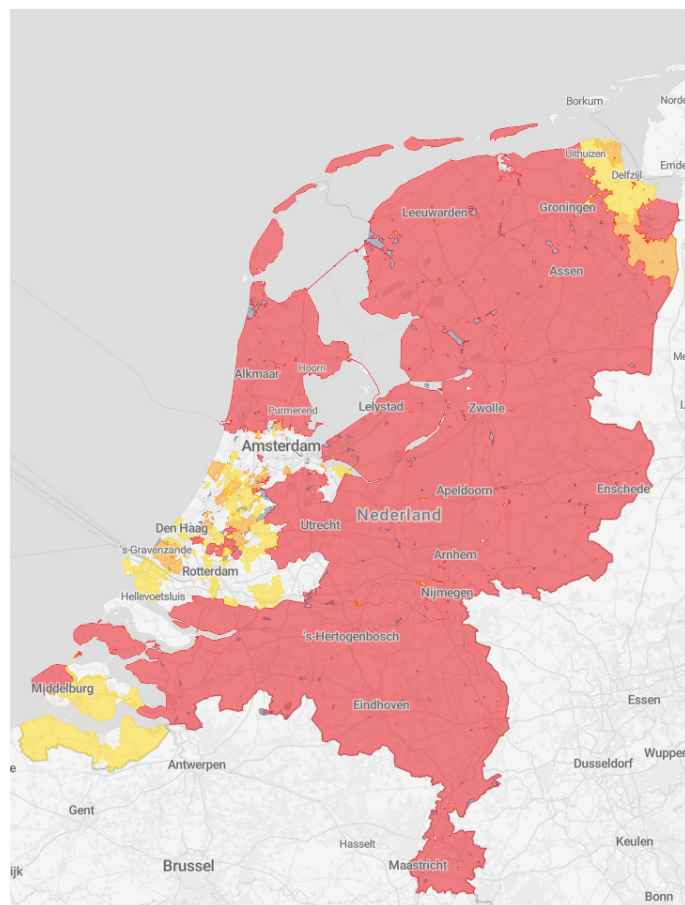


Source: Cour des comptes européenne, sur la base des travaux des groupes de réflexion.

69 La législation **néerlandaise** sur l'énergie interdit toute discrimination entre les catégories d'utilisateurs lors du traitement des demandes de raccordement au réseau. Pour les raccordements inférieurs ou égaux à 50 kW, l'accès doit être octroyé dans un délai de 84 jours si aucune excavation n'est nécessaire ou de 126 jours dans les autres cas. Cependant, une carte de la congestion du réseau établie par le GRD montre que celle-ci empêche, sur presque tout le territoire national, le raccordement rapide des projets en matière d'énergie renouvelable, y compris ceux proposés par les communautés énergétiques (voir [figure 12](#)). Dans [l'évaluation néerlandaise des obstacles de 2024](#), il est rappelé que «*le raccordement au réseau électrique reste problématique*». Les participants à notre groupe de réflexion ont dû attendre en moyenne 1 000 jours (soit trois ans) pour obtenir un raccordement. En l'occurrence, les GRD inscrivent les demandeurs sur une liste d'attente jusqu'à la résolution du problème de congestion. Selon un GRD, le délai moyen de raccordement pour les nouveaux projets en matière d'énergie renouvelable est passé de 210 à 280 jours (soit un allongement de 33 %) entre 2020 et 2024. En 2024, [plus de 4 GW de capacité issue d'énergie renouvelable](#), à savoir suffisamment pour fournir de l'électricité à trois millions de personnes, attendaient un raccordement³¹.

³¹ ABN AMRO, [ESG Economist - Dutch grid delays cost up to EUR 376 million every year](#), septembre 2024.

Figure 12 | Congestion du réseau aux Pays-Bas



Source: Partners in Energie, *Capaciteitskaart – Totaal afname*, site consulté en juin 2025. © Netbeheer Nederland, © développé par Esri Nederland, © MapTiler, © OpenStreetMap et ses contributeurs.

- 70** La **Pologne** a constaté que les retards ou les refus des GRD constituaient un obstacle majeur au développement des coopératives (voir [encadré 5](#)). Bien qu'un délai de raccordement préférentiel de 30 jours s'applique dans le cas des coopératives énergétiques dotées de micro-installations (d'une capacité maximale de 50 kW), les participants à notre groupe de réflexion ont dû attendre en moyenne 300 jours (soit dix mois) pour l'obtenir.
- 71** L'**Italie** n'a prévu ni procédure ni priorité spécifiques pour les communautés énergétiques, bien que les gestionnaires de réseau doivent privilégier les demandes de raccordement adressées pour des installations liées aux énergies renouvelables et les traiter dans des délais précis, par exemple 10 jours pour les installations solaires d'une capacité maximale de 200 kW. Toutefois, le délai moyen pour le raccordement par un important GRD était de 105 jours en 2024. Les participants à notre groupe de réflexion ont fait état d'un délai moyen de 150 jours (soit cinq mois) pour être raccordés au réseau.

- 72** En **Roumanie**, aucune procédure particulière n'est prévue pour les communautés énergétiques. Lorsque la capacité de production est inférieure à 400 kW, les GRD disposent de 20 jours pour raccorder les prosommateurs nouveaux ou existants si des travaux supplémentaires ne sont pas nécessaires. Sinon, le délai maximal est de 62 jours.
- 73** Les communautés énergétiques rencontrées par nos auditeurs ont déclaré que même raccordées au réseau, les GRD pouvaient interrompre leur connexion lorsque la production d'électricité dépasse la capacité du réseau. À titre d'exemple, la **Pologne a connu une réduction de 600 GWh de la production d'électricité renouvelable** au cours du premier semestre de 2025³², un chiffre en augmentation de 34 % par rapport à la même période en 2024. Selon les **estimations** de l'Agence de l'Union européenne pour la coopération des régulateurs de l'énergie, la congestion a coûté 4 milliards d'euros dans l'UE en 2023. Le Centre commun de recherche de la Commission **a estimé** que la congestion du réseau pourrait réduire de 111 à 310 TWh la production européenne d'électricité renouvelable d'ici 2040.

³² Vassileva, A., *Poland adds 637 MW of solar capacity in Q1*, Renewables Now, juillet 2025.

74 Selon des chercheurs³³, en rapprochant les lieux de production et de consommation de l'énergie, les communautés énergétiques peuvent contribuer à réduire la congestion du réseau³⁴, à limiter le transport de l'électricité sur de longues distances³⁵ et, par suite, à diminuer les pertes d'énergie³⁶. La Commission a également souligné que l'autoconsommation peut s'avérer bénéfique pour le réseau³⁷. Pour maximiser ces avantages, l'énergie produite devrait toutefois être consommée au sein de la communauté en temps réel (à savoir à chaque seconde, au fur et à mesure de sa production)³⁸. Or ce n'est habituellement pas le cas. En effet, les modes de production des communautés énergétiques (par exemple la production solaire est à son maximum à midi et s'interrompt pendant la nuit) ne correspondent pas aux modes habituels de consommation (avec des pics tôt le matin et en début de soirée).

³³ Ponnaganti, P., Andreadou, N., Purvins, A., et Masera, M., *Flexibility provisions through local energy communities: A review*, *Next Energy*, Vol. 1, Issue 2, Article 100022, 2023.

³⁴ *Trading in smart energy communities: the more the merrier?*, CWI, février 2024.

³⁵ Berggren, S. E., Olausson, E., Tews, K., Lund, P. D., Blarke, M. B., et autres, *Energy Communities*, Nordic Energy Research, 2023.

³⁶ Diahovchenko, I., et Petrichenko, L., *Assessment of energy losses in power distribution systems with individual prosumers and energy communities*, *The Journal of Engineering*, 2023.

³⁷ *In focus: Energy communities to transform the EU's energy system*, Commission européenne, décembre 2022.

³⁸ Knirsch, F., Langthaler, O., et Engel, D., *Trust-less electricity consumption optimization in local energy communities*, *Energy Informatics*, 2019.

75 Les GRD rencontrés par nos auditeurs aux **Pays-Bas** et en **Pologne** ont souligné leur volonté de raccorder plus rapidement au réseau les nouveaux actifs liés à l'électricité renouvelable lorsque la production d'énergie va de pair avec une participation active de la demande, un report de charge ou le stockage de l'énergie, car cela réduirait la congestion du réseau. Des chercheurs³⁹ et des parties prenantes⁴⁰ ont aussi souligné la nécessité de combiner le développement d'actifs liés à l'électricité renouvelable à ces services de flexibilité, notamment le stockage, afin d'équilibrer en permanence l'offre et la demande, de réduire la congestion du réseau aux heures de pointe et d'accroître l'autoconsommation. La Commission a aussi insisté sur l'importance du report de charge⁴¹ et de l'association toits solaires et stockage de l'énergie⁴². Elle a également commencé à prendre des mesures destinées à soutenir le stockage d'électricité, par exemple dans le cadre de sa [révision des règles de l'UE sur les énergies renouvelables](#) et de sa [proposition de 2025 concernant l'accélération des procédures d'octroi de permis](#), mais ces textes ne portent pas spécifiquement sur les communautés énergétiques. En **Pologne**, nous avons constaté que les pôles (mais pas les coopératives ou les communautés énergétiques citoyennes) devraient bénéficier de tarifs réduits pour l'installation de systèmes de stockage de l'énergie dès que la Commission aura adopté les mesures correspondantes. Nous n'avons relevé aucune incitation de cette nature dans les autres États membres audités. Les **Pays-Bas** ont reconnu qu'*aucune incitation financière concrète ne pousse actuellement les communautés énergétiques à faire correspondre l'offre et la demande ou à optimiser le système, ce qui risque d'aggraver la congestion du réseau*⁴³.

³⁹ Ponnaganti, P., Andreadou, N., Purvins, A., et Masera, M., *Flexibility provisions through local energy communities: A review*, Next Energy, Vol. 1, Article 100022, 2023.

⁴⁰ REScoop.eu, *Réponse à l'appel à contributions de la Commission concernant le train de mesures sur l'énergie citoyenne*, septembre 2025, p. 5, ainsi que 32 à 34.

⁴¹ *In focus: Energy communities to transform the EU's energy system*, Commission européenne, décembre 2022.

⁴² Commission européenne, *Stratégie de l'UE pour l'énergie solaire*, 2022.

⁴³ Lettre du ministre du climat et de la croissance verte au président de la Chambre des représentants des États généraux (Parlement), *De rol van energiegemeenschappen in het energiesysteem*, septembre 2025.

- 76** Globalement, nous n'avons trouvé aucun élément probant attestant des discriminations à l'encontre des communautés énergétiques lors du traitement de leurs demandes de raccordement au réseau. Cependant, les retards et les refus en raison de la congestion du réseau ralentissent le développement des communautés énergétiques aux **Pays-Bas** et en **Pologne**. Selon les chercheurs, les GRD et la Commission, la fourniture de services de flexibilité par les communautés énergétiques serait un moyen de raccourcir les délais de raccordement.

Les incitations financières en faveur des communautés énergétiques permettent des délais d'amortissement à la hauteur de l'ambition affichée dans la stratégie de l'UE pour l'énergie solaire

- 77** Il est avéré que le manque de prévisibilité et d'accessibilité des financements constitue un obstacle majeur pour les communautés énergétiques, notamment aux premiers stades du développement des projets. Pour y remédier, la Commission indique dans la [stratégie de l'UE pour l'énergie solaire](#) que les États membres devraient mettre en place des cadres de soutien solides pour les équipements d'énergie solaire en toiture, à savoir la source habituelle d'énergie pour les communautés, sur la base de délais d'amortissement prévisibles inférieurs à 10 ans. Conformément aux directives RED II et IMED, les communautés énergétiques devraient aussi payer des «redevances d'accès au réseau [...] reflétant les coûts». En d'autres termes, elles ne devraient pas supporter les redevances pour des coûts qu'elles n'ont pas occasionnés, mais pas non plus bénéficier d'exemptions qui reporteraient injustement la charge financière sur d'autres utilisateurs du réseau sans accès à l'autoconsommation.
- 78** Nous avons analysé si les incitations financières en faveur des communautés énergétiques dans les États membres audités permettaient des délais d'amortissement raisonnables. Le [tableau 1](#) présente de façon synthétique les incitations financières en faveur des communautés énergétiques dans les États membres visités.

Tableau 1 | Synthèse des incitations financières en faveur des seules communautés énergétiques

État membre	Exonérations de redevances d'accès au réseau	Régimes d'aide
Pays-Bas	Sans objet	- Fonds de développement renouvelable - Prime de rachat de l'énergie produite
Pologne	- Coopératives: exonération de redevances liées aux énergies renouvelables, à la capacité de production, à la cogénération et à la distribution - Pôles: exonération de redevances liées aux énergies renouvelables et à la cogénération, réductions des redevances pour les services de distribution - Communautés énergétiques citoyennes: sans objet	- Coopératives et pôles: soutien au titre de la FRR en faveur d'infrastructures d'énergies renouvelables - Coopératives: comptage net - Communautés énergétiques citoyennes: sans objet
Italie	La composante variable des tarifs de transport est remboursée pour l'électricité partagée au sein de la communauté	- Prime de rachat de l'énergie partagée - Soutien au titre de la FRR en faveur d'infrastructures d'énergies renouvelables
Roumanie	Sans objet	Sans objet

Source: Cour des comptes européenne.

79 Les **Pays-Bas** ne proposent aucune exonération de redevances d'accès au réseau, mais ont instauré deux types de régimes d'aide propres aux coopératives énergétiques:

- un fonds de développement renouvelable pour octroyer aux coopératives énergétiques des prêts destinés à couvrir les coûts de démarrage de projets éoliens et solaires (voir [encadré 7](#));
- le mécanisme d'aide pour la production d'énergie par les coopératives énergétiques, une prime de rachat calculée annuellement, qui vise à assurer la rentabilité de leurs installations.

Encadré 7

Le Fonds de développement renouvelable mis en place aux Pays-Bas

Les coopératives peuvent solliciter des prêts sans intérêts (de 10 000 euros à 300 000 euros selon la phase du projet, pour couvrir jusqu'à 80 % des coûts de développement de projets éoliens et solaires), qui doivent servir à financer le pilotage des projets, les études de faisabilité, les demandes de permis et les autres dépenses liées aux travaux préparatoires. Les coopératives elles-mêmes contribuent à hauteur de 20 % en espèces ou en heures de bénévolat.

Les prêts sont sans risque pour les coopératives: en cas d'annulation du projet, le prêt n'est pas recouvré, mais si le bouclage financier du projet est finalisé, la coopérative rembourse le prêt auquel s'ajoute une taxe, ce qui garantit l'autosuffisance du fonds. Ce mécanisme renforce les initiatives de coopération locale à un stade précoce, à savoir celui où les projets présentent le plus grand risque.

La Commission⁴⁴, REScoop.eu⁴⁵, le CESE⁴⁶ et d'autres ONG⁴⁷ considèrent que ce Fonds constitue une bonne pratique. Selon REScoop.eu⁴⁸, chaque euro d'investissement public attire 40 euros d'investissement privé.

Source: Cour des comptes européenne, sur la base du document intitulé *Voorwaarden Ontwikkelfonds Opwek voor aanvragers en projecten*, établi par Energie Samen en juin 2024.

80 Nous avons analysé les délais d'amortissement de six projets détenus par des coopératives. Les délais allaient de six à 12 ans, ce qui correspond en grande partie aux recommandations pour les toits solaires formulées dans la [stratégie de l'UE pour l'énergie solaire](#) (voir [figure 13](#)). Cette variation reflète l'évolution des prix de l'énergie et de la prime de rachat calculée annuellement.

⁴⁴ Commission européenne, *Looking at energy communities through a local authority lens: perceptions, experiences and needs*, 2024. Commission européenne, *A roadmap to developing a policy and legal framework that enables the development of energy communities*.

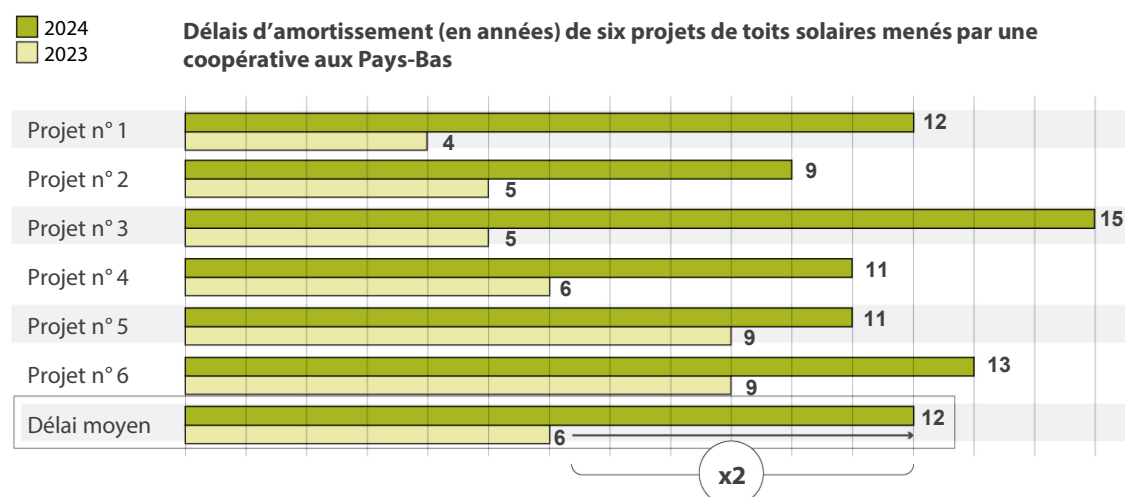
⁴⁵ REScoop.eu, *Leveraging European Public Funds to Support Energy Communities*.

⁴⁶ Train de mesures sur l'énergie citoyenne: engagement des citoyens, communautés énergétiques et prosumérisme, Comité économique et social européen, 2025, paragraphe 1.3.

⁴⁷ Arnould, J., et Quiroz, D., Les Amis de la Terre, *Energy communities in the EU: Opportunities and barriers to financing*, octobre 2022.

⁴⁸ REScoop.eu, *Réponse à l'appel à contributions de la Commission concernant le train de mesures sur l'énergie citoyenne*, septembre 2025, p. 27.

Figure 13 | Les délais d'amortissement sont conformes aux attentes énoncées dans la stratégie pour l'énergie solaire, mais ils varient en fonction des prix de l'énergie et du calcul de la prime de rachat



Source: Cour des comptes européenne, sur la base des états financiers d'une coopérative énergétique relatifs à 2023 et à 2024.

81 En **Pologne**, les coopératives énergétiques bénéficient d'exonérations de redevances d'accès au réseau, notamment pour les frais relatifs aux énergies renouvelables, à la capacité de production, à la cogénération et à la distribution. Les pôles sont exemptés des frais liés aux énergies renouvelables et à la cogénération et peuvent abaisser leur tarif de distribution (sous réserve de l'approbation de l'aide d'État par la Commission). En outre, tant les coopératives que les pôles énergétiques peuvent recevoir une aide de la FRR en faveur des infrastructures d'énergies renouvelables (couvrant jusqu'à 91-95 % des coûts). Les coopératives peuvent aussi bénéficier du comptage net: ainsi, les membres ont la possibilité, pour chaque kilowattheure injecté dans le réseau, de prélever 0,6 kWh gratuitement sur une base glissante de 12 mois. Selon des chercheurs⁴⁹, ces mécanismes pourraient théoriquement consentir aux coopératives énergétiques polonaises un délai d'amortissement de 2,5 à 3 ans, ce qui est cohérent par rapport à notre analyse d'une coopérative et d'un pôle qui prévoient de récupérer leur investissement en trois ans. Les communautés énergétiques citoyennes ne bénéficient d'aucune exonération ni d'aucun régime d'aide.

⁴⁹ Jasinski, J., Kozakiewicz, M., et Sołtysik, M., *Analysis of the Economic Soundness and Viability of Migrating from Net Billing to Net Metering Using Energy Cooperatives*, Energies, vol. 17, no. 6, 2024.

- 82** En **Italie**, les communautés bénéficient d'exonérations de redevances d'accès au réseau, car la composante variable du tarif de transport est remboursée pour l'électricité partagée au sein de la communauté. En outre, l'Italie propose deux mesures incitatives importantes aux communautés d'énergie renouvelable: une prime de rachat sur l'énergie partagée au sein de la communauté (calculée sur une base horaire), versée pendant 20 ans et d'environ 0,10 euro par kWh, ainsi qu'une subvention en capital couvrant jusqu'à 40 % des coûts d'investissement éligibles, financée au titre de la FRR. Diverses études de cas font état de délais d'amortissement allant de cinq à 14 ans (voir [encadré 8](#)). Les autorités italiennes ont estimé les délais d'amortissement de cinq projets théoriques à entre 11 et 13 ans, cela pour justifier le niveau des aides d'État.

Encadré 8

Exemples de délais d'amortissement pour les communautés italiennes d'énergie renouvelable

Selon une analyse de la faisabilité économique d'une communauté d'énergie renouvelable dans la municipalité de Tirano (en Lombardie), équipée d'une centrale de cogénération biomasse, d'une minicentrale hydroélectrique et d'un système photovoltaïque, le délai d'amortissement était d'environ cinq ans⁵⁰.

Selon une étude de faisabilité d'une communauté calabraise d'énergie renouvelable visant à produire et à stocker de l'énergie, le délai d'amortissement était compris entre six et huit ans⁵¹.

Une communauté d'énergie renouvelable capable de produire jusqu'à 2 MWc et dirigée par la municipalité d'Assise (en Ombrie) a calculé un délai d'amortissement d'environ huit à 14 ans⁵².

⁵⁰ Ceglia, F., Marrasso, E., Roselli, C., et Sasso, M., *Biomass-based renewable energy community: economic analysis of a real case study*, Energies, vol. 15, no. 15, 2022.

⁵¹ Cirone, D., Bruno, R., Bevilacqua, P., Perrella, S., et Arcuri, N., *Techno-Economic Analysis of an Energy Community Based on PV and Electric Storage Systems in a Small Mountain Locality of South Italy: A Case Study*, Sustainability, vol. 14, no. 21, 2022.

⁵² Moretti, E., et Stamponi, E., *The Renewable Energy Communities in Italy and the Role of Public Administrations: The Experience of the Municipality of Assisi between Challenges and Opportunities*, Sustainability, vol. 15, no. 15, 2023.

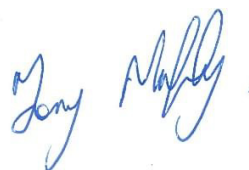
- 83** La **Roumanie** ne propose pas d'exonérations des redevances d'accès au réseau et les communautés énergétiques ne sont éligibles à aucun régime d'aide ni à aucune subvention. Les parties prenantes rencontrées par nos auditeurs et un [rapport établi récemment par une ONG](#) ont souligné qu'il s'agissait d'un problème majeur.
- 84** Dans les quatre pays audités, les redevances d'accès au réseau sont payées au prorata de la consommation d'électricité fournie par les fournisseurs traditionnels. Lorsque les membres des communautés **italiennes** consomment l'électricité qu'ils produisent ou qu'ils partagent avec d'autres membres, ils ne paient pas l'intégralité des redevances d'accès au réseau correspondantes, ce qui réduit leur contribution financière à l'entretien et au développement du réseau. Toutefois, ils y restent raccordés pour couvrir les périodes où l'autoproduction est insuffisante ou indisponible: cette caractéristique est commune à tous les types de prosommateurs. En d'autres termes, à mesure que les communautés énergétiques et l'autoconsommation s'étendent, une part accrue des coûts du réseau est supportée par les consommateurs qui ne font pas partie de ces communautés et n'ont pas accès aux actifs de production, à savoir généralement les ménages moins aisés⁵³. Aucun des États membres audités n'a évalué formellement l'incidence de la réduction des redevances, de l'autoconsommation et du partage d'énergie sur les autres consommateurs.
- 85** Compte tenu du nombre élevé de prosommateurs et de coopératives énergétiques aux **Pays-Bas**, ainsi que de la mise en place du partage d'énergie à partir de janvier 2025, ce risque préoccupe l'ARN néerlandaise. Une solution pourrait consister à établir des redevances d'accès au réseau fixes plutôt que proportionnelles, car elles permettent de répartir plus équitablement la charge. Une autre solution envisageable pourrait être la tarification selon l'heure d'utilisation, une structure tarifaire dynamique dans laquelle le coût de l'électricité varie en fonction de l'heure de la journée.

⁵³ Van Steenberghe, M., D'hulster, A., Weytjens, J., Ovaere, M., et Schoors, K., [Tracking Demographic and Financial Trends in Renewable Energy Cooperative Membership in Belgium Using Survey and Bank Transaction Data](#), no. 1093 (2025); Koukoufikis, G., Schockaert, H., Paci, D., Filippidou, F., Caramizaru, A., et autres, [Energy Communities and Energy Poverty](#), rapport scientifique et stratégique du Centre commun de recherche, EUR 31751 EN (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2023); Agence européenne pour l'environnement, [Energy prosumers in Europe: Citizen participation in the energy transition](#), Rapport n° 01/2022 de l'AEI (Luxembourg, Office des publications de l'Union européenne, 2022).

86 Globalement, notre évaluation montre que les aides publiques accordées aux **Pays-Bas**, en **Pologne** et en **Italie** permettent d'obtenir des délais d'amortissement conformes aux attentes de la Commission. Aux **Pays-Bas**, un fonds renouvelable constitue une utilisation efficace des deniers publics. Il aide les coopératives énergétiques à couvrir les coûts initiaux des projets éoliens et solaires lors des premières phases du développement, qui constituent habituellement un frein. En **Roumanie** toutefois, l'absence d'aide compromet la création de communautés énergétiques. Nous concluons également que les États membres n'ont pas formellement évalué l'incidence des réductions de redevances d'accès au réseau sur les autres consommateurs.

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 11 février 2026.

Par la Cour des comptes



Tony Murphy
Président

Annexes

Annexe I – À propos de l’audit

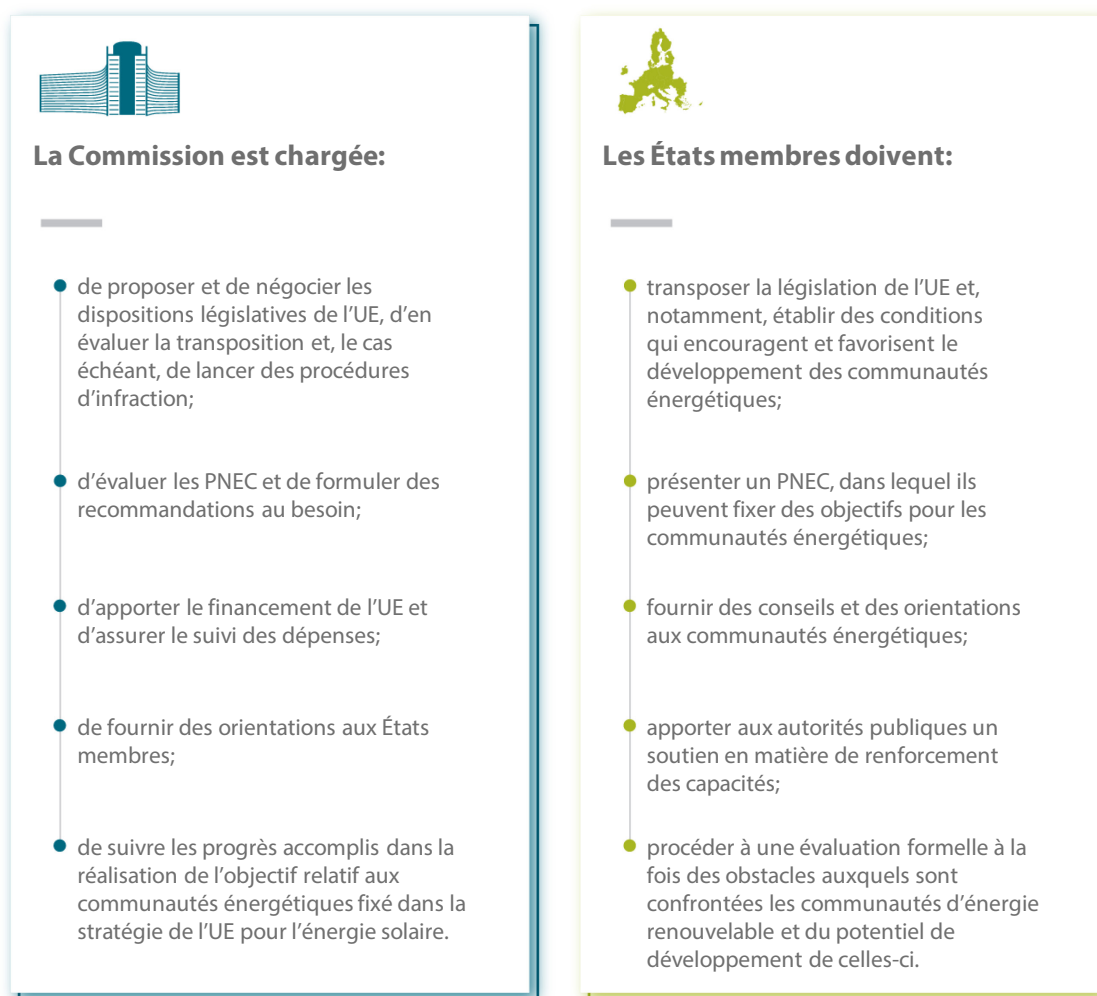
Les communautés énergétiques

- 01** Les communautés énergétiques sont des entités juridiques qui donnent à des citoyens, à des petites entreprises et à des autorités locales les moyens de produire, de gérer, de partager et de consommer leur propre énergie. [Selon la Commission](#), elles pourraient apporter plusieurs avantages:
- aider l’UE à **atteindre sa valeur cible en matière d’énergies renouvelables** par l’attraction d’investissements privés supplémentaires en vue de constituer des actifs décentralisés de production d’énergies renouvelables;
 - accroître **la participation des citoyens**, y compris ceux qui ne peuvent créer leurs propres actifs de production d’énergie (par exemple les locataires, les ménages à faibles revenus et les résidents d’appartements) à la transition énergétique au niveau local. Cela peut faciliter l’**acceptation par le public** des projets locaux dans le domaine des énergies renouvelables;
 - réduire **la précarité énergétique**, car l’électricité produite peut être vendue au réseau ou partagée entre les membres des communautés, ce qui favorise la stabilité des prix et diminue la facture pour ces derniers, y compris **les ménages vulnérables**.

Financement, rôles et responsabilités

- 02** En tant que bénéficiaires de mesures en faveur des énergies renouvelables, les communautés énergétiques sont éligibles à plusieurs fonds de l'UE, tels que le Fonds européen de développement régional et la facilité pour la reprise et la résilience (FRR). Cette dernière comporte notamment des mesures, dont le coût estimatif s'élève à **5,2 milliards d'euros** à décaisser d'ici décembre 2026, qui soutiennent les communautés énergétiques directement ou indirectement (par exemple au moyen d'actions en faveur des énergies renouvelables). Ces communautés peuvent utiliser ces fonds pour installer des panneaux solaires ou construire des éoliennes, par exemple.
- 03** La [figure 1](#) présente de façon synthétique les rôles et responsabilités de la Commission et des États membres.

Figure 1 | Rôles et responsabilités



Source: Cour des comptes européenne.

Étendue et approche de l'audit

04 Notre audit visait à évaluer si la Commission et les États membres **engagent efficacement les communautés énergétiques** à contribuer à la réalisation de l'objectif que l'UE s'est fixé dans sa stratégie pour l'énergie solaire, ainsi qu'à apporter les avantages escomptés.

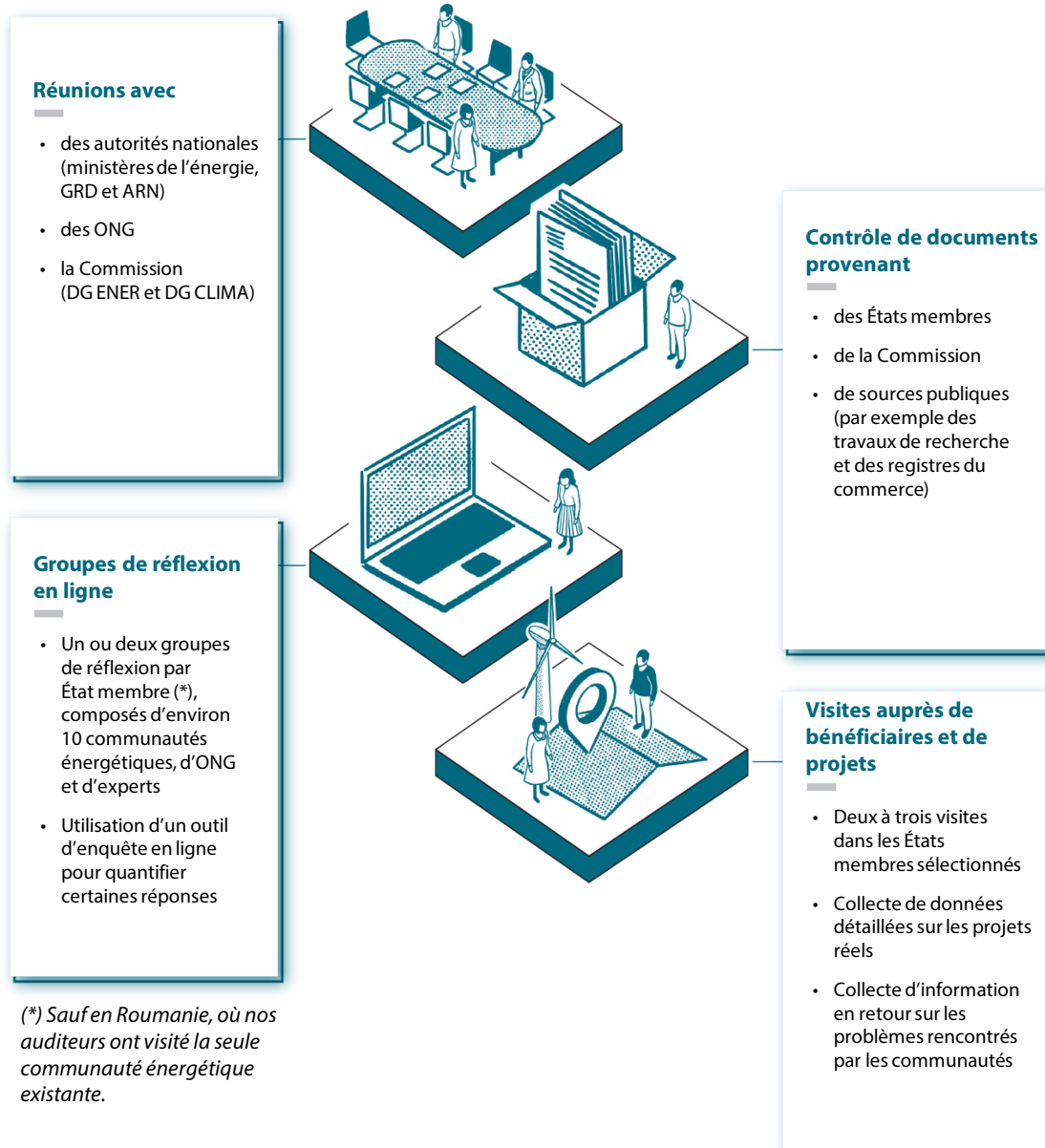
À cette fin, nous avons examiné si:

- la Commission a fixé pour l'**UE des objectifs SMART**, approuvés par les États membres, suivis de façon appropriée et en voie d'être atteints;
- la Commission et les États membres ont mis en place des **conditions propices** au succès des communautés énergétiques.

05 L'audit a porté sur la Commission et quatre États membres au cours de la période allant de décembre 2020 à juillet 2025, postérieure aux délais de transposition des directives applicables, à savoir la [directive \(UE\) 2019/944](#) sur le marché intérieur de l'électricité et la [directive \(UE\) 2018/2001](#) sur l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables. Nous avons axé notre audit sur la production d'énergie renouvelable, pour laquelle l'UE a fixé un objectif politique, plutôt que sur d'autres services énergétiques (tels que l'efficacité énergétique). Notre [méthodologie d'audit](#) est conforme aux normes internationales d'audit émises par l'[Organisation internationale des institutions supérieures de contrôle des finances publiques \(INTOSAI\)](#).

06 La [figure 2](#) montre comment nous avons obtenu les éléments probants sous-tendant nos observations. Au travers de nos groupes de réflexion et de nos visites sur place, nous avons consulté 2 %, 20 %, 13 % et 100 % des communautés, respectivement, aux **Pays-Bas**, en **Pologne**, en **Italie** et en **Roumanie** (voir [tableau 1](#)). La Fédération européenne des communautés énergétiques ainsi que des ONG nationales, qui représentent des communautés énergétiques, ont fourni un éclairage supplémentaire.

Figure 2 | Approche d'audit



Source: Cour des comptes européenne.

Tableau 1 | Représentativité des groupes de réflexion et visites sur place

État membre	Nombre de communautés énergétiques en janvier 2025	Participants aux groupes de réflexion	Communautés visitées par nos auditeurs	Représentativité de l'échantillon de la Cour
Pays-Bas (*)	702	14	2	2 %
Pologne	61	10	2	20 %
Italie (**)	121	12	4	13 %
Roumanie	1	0	1	100 %

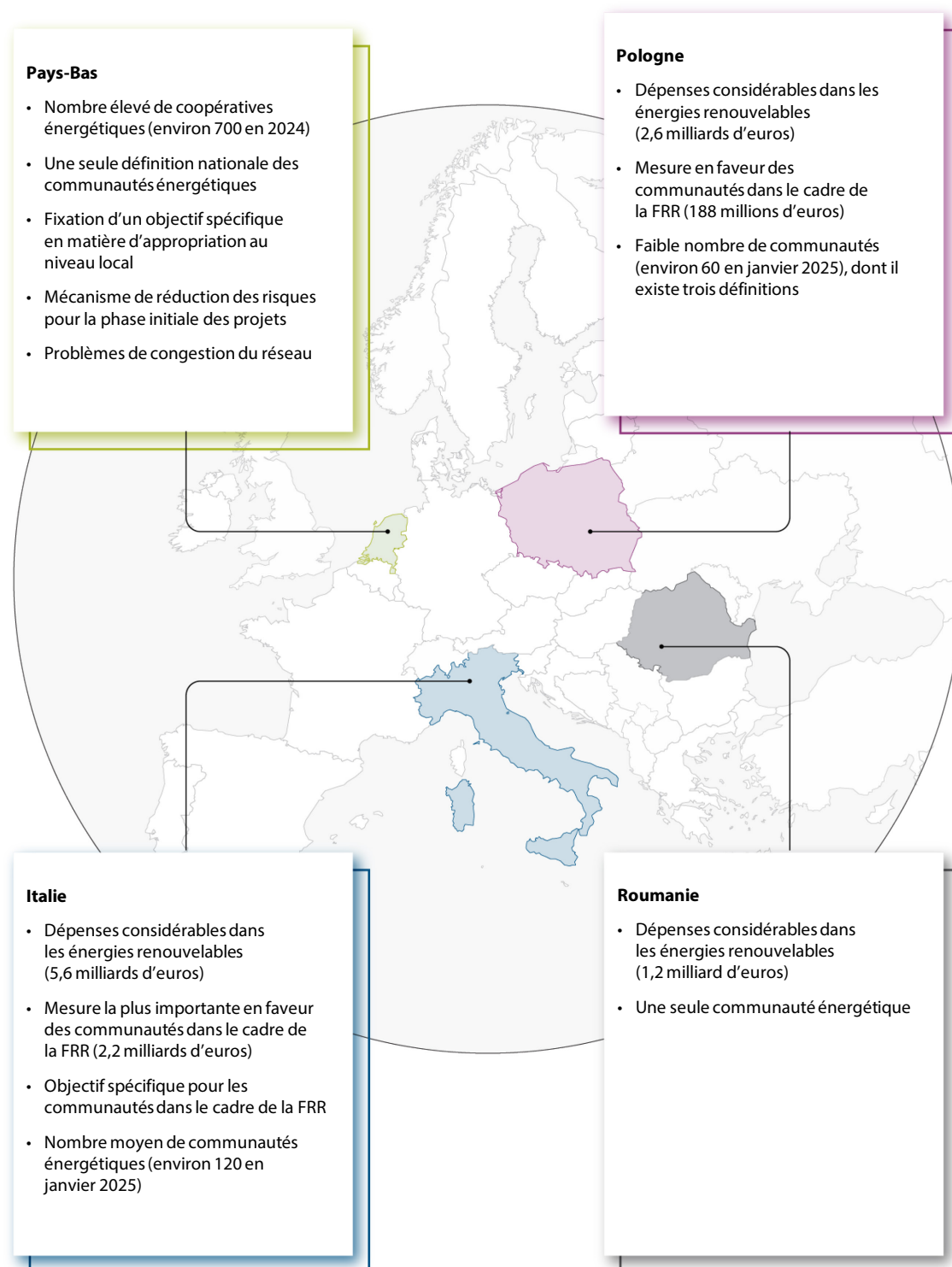
(*) Données relatives à 2024 parce que celles concernant 2025 n'étaient pas disponibles.

(**) Il s'agit du nombre d'entités juridiques, et non du nombre de configurations.

Source: Cour des comptes européenne.

07 Pour réaliser l'audit, nous avons sélectionné quatre États membres représentatifs de la situation dans l'UE (voir [figure 3](#)).

Figure 3 | Pourquoi ces États membres ont-ils été sélectionnés?



Source: Cour des comptes européenne.

Annexe II – Communautés énergétiques visitées

État membre	Dénomination	Nombre de membres	Infrastructures d'énergies renouvelables	Capacité de production (en kWc)	Production d'énergie en 2024 (en MWh)
Pays-Bas	Kennemer Kracht	315	Toits solaires	661	479
Pays-Bas	Vrijstad Energie/ Vrijstad Windwinning	375	Toits et fermes solaires, ainsi qu'éoliennes	7 351	11 001
Pologne	Słoneczna Żywiecczyzna	10	Toits solaires et géothermie	20 000	23 284
Pologne	Klaster Energii Powiatu Bielskiego	12	Toits solaires	975	976
Italie	La Buona Fonte	25	Toits solaires	19	20
Italie	Communauté d'énergie renouvelable Antrodoco	49	Toits solaires	60	0
Italie	Communauté d'énergie renouvelable du diocèse de Trévise	340	Toits solaires	1 900	1 430
Roumanie	Cooperativa de Energie	949	Aucune en avril 2025	0	0

Annexe III – Réponses des États membres aux recommandations de la Cour

Recommandation	État membre	Réponse
Recommandation n° 4 Rendre compte de l'évaluation des obstacles auxquels sont confrontées les communautés d'énergie renouvelable et du potentiel de développement de celles-ci Le ministère italien de l'environnement et de la sécurité énergétique et le ministère roumain de l'énergie devraient évaluer les obstacles auxquels sont actuellement confrontées les communautés de l'énergie renouvelable ainsi que le potentiel de développement de celles-ci, et faire rapport à ce sujet. Quand? D'ici à fin juillet 2027.	Italie	Acceptée
	Roumanie	Acceptée
Recommandation n° 5, point b) Encourager les citoyens et les ménages vulnérables à jouer un rôle Le ministère polonais du climat et de l'environnement, le ministère italien de l'environnement et de la sécurité énergétique et le ministère roumain de l'énergie devraient élaborer des dispositions destinées à encourager les citoyens à jouer un rôle dans les communautés énergétiques. Quand? D'ici à fin décembre 2026.	Pologne	Acceptée
	Italie	Acceptée
	Roumanie	Acceptée
Recommandation n° 6, point b) Promouvoir le stockage de l'énergie Le ministère néerlandais du climat et de la croissance verte ainsi que le ministère polonais du climat et de l'environnement devraient inciter les communautés énergétiques à développer le stockage de l'énergie (seul ou en combinaison avec la production d'énergie renouvelable) ou d'autres services de flexibilité afin de contribuer à réduire la congestion du réseau. Quand? D'ici à fin juillet 2027.	Pays-Bas	Acceptée
	Pologne	Acceptée

Sigles, acronymes et abréviations

Sigle, acronyme ou abréviation	Définition/Explication
ARN	Autorité de régulation nationale
CESE	Comité économique et social européen
DG CLIMA	Direction générale de l'action pour le climat (Commission européenne)
DG ENER	Direction générale de l'énergie (Commission européenne)
Directive RED II	Directive II sur les énergies renouvelables (<i>Renewable Energy Directive II</i>)
Directive IMED	Directive sur le marché intérieur de l'électricité (<i>Internal Market for Electricity Directive</i>)
Eurostat	Office statistique de l'Union européenne
FRR	Facilité pour la reprise et la résilience
GRD	Gestionnaire de réseau de distribution
HIER	Fondation néerlandaise qui soutient les coopératives énergétiques
kW/kWh/kWc/MW/MWh/MWc/GW/TWh	Diverses unités de puissance et d'énergie: kilowatt, kilowattheure, kilowatt crête, mégawatt, mégawattheure, mégawatt crête, gigawatt, térawattheure
PNEC	Plan national en matière d'énergie et de climat
SMART	Acronyme signifiant spécifiques, mesurables, réalisables, pertinents et datés (<i>Specific, Measurable, Achievable, Relevant and Time-bound</i>)

Glossaire

Terme	Définition/Explication
Analyse d'impact	Analyse des effets probables (<i>ex ante</i>) ou réels (<i>ex post</i>) d'une initiative stratégique ou d'un autre type d'action.
Autorité de régulation nationale	Dans le contexte du présent rapport, organisme public indépendant qui supervise le marché de l'électricité d'un État membre, assure le fonctionnement efficace de son réseau électrique, protège les intérêts des consommateurs, empêche les discriminations et contrôle le respect de la réglementation de l'UE relative à l'énergie.
Avis motivé	Demande formelle de se conformer au droit de l'UE, adressée par la Commission à un État membre qui persiste à ne pas respecter ses obligations bien qu'il ait reçu une lettre de mise en demeure. L'envoi d'un avis motivé constitue la deuxième étape de la procédure d'infraction.
Comité économique et social européen	Organe consultatif de l'UE, qui sert de tribune aux organisations de la société civile.
Congestion du réseau	Situation caractérisée par une capacité insuffisante à transférer toute l'électricité disponible d'un point à l'autre du réseau.
Contrôle de transposition	Évaluation de la compatibilité des mesures nationales de transposition avec les dispositions d'une directive.
Délai d'amortissement	Temps nécessaire pour rembourser le coût initial d'un investissement grâce aux économies ou aux recettes qu'il génère.
Facilité pour la reprise et la résilience	Mécanisme de soutien financier de l'UE visant à atténuer les conséquences socio-économiques de la pandémie de COVID-19 et à stimuler la reprise, tout en répondant aux défis d'un avenir plus écologique et plus numérique.
Fonds européen de développement régional	Fonds de l'UE destiné à renforcer la cohésion économique et sociale au sein de l'Union en finançant des investissements visant à réduire les déséquilibres entre les régions.
Gestionnaire de réseau de distribution	Organisme responsable de l'exploitation, du développement et de la maintenance du réseau de distribution d'énergie électrique dans une zone donnée.
Guichet unique	Dans le contexte du présent rapport, point de contact unique où les communautés énergétiques reçoivent des conseils et traitent des questions administratives.
Lettre de mise en demeure	Communication écrite adressée par la Commission à un État membre de l'UE et dont l'envoi constitue la première étape d'une procédure d'infraction.
LIFE	Instrument financier soutenant la mise en œuvre de la politique environnementale et climatique de l'UE par le cofinancement de projets dans les États membres.

Partage d'énergie	Répartition entre les membres d'une communauté énergétique de l'électricité produite en son sein.
Participation active de la demande	Ajustement de la consommation d'électricité par les utilisateurs finaux (par exemple moyennant le stockage de l'électricité ou le report de sa consommation) pour réagir aux signaux du marché.
Plan national en matière d'énergie et de climat	Document établi pour dix ans, dans lequel un État membre décrit les politiques et les mesures qu'il compte mettre en œuvre pour atteindre les objectifs climatiques de l'UE.
Précarité énergétique	Situation dans laquelle un ménage n'a pas accès aux services énergétiques essentiels nécessaires pour assurer un niveau décent de vie et de santé, en raison de revenus insuffisants, du coût élevé de l'énergie et/ou de la faible efficacité énergétique.
Prime de rachat	Moyen d'action qui permet le versement, aux producteurs d'électricité, d'une prime ajoutée au prix du marché.
Procédure d'infraction	Procédure en plusieurs étapes par laquelle la Commission engage des poursuites à l'encontre d'un État membre de l'UE qui manque aux obligations qui lui incombent en vertu du droit de l'UE.
Prosommateur	Consommateur d'énergie qui produit également sa propre énergie.
Services de flexibilité	Mesures de maintien de l'équilibre entre l'offre et la demande d'électricité de manière à éviter la congestion sur un réseau.
Transposition	Incorporation des dispositions d'une directive de l'UE dans le droit national.

Réponses de la Commission

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-10>

Calendrier

<https://www.eca.europa.eu/fr/publications/SR-2026-10>

L'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; Sofia Batalha, attachée de cabinet; Florence Fornaroli, manager principale; Olivier Prigent, chef de mission; Jaroslaw Smigiel, Michał Szwed, Ana Popescu, Bob De Blick, Olivia Saraco et Anna Kozlova, auditeurs. L'assistance linguistique a été fournie par Ingrid Van Gent, Paola Magnanelli, Simona Marincean et Mark Smith. La conception graphique a été assurée par Alexandra Damir-Binzaru.



De gauche à droite: Paula Betencourt, Olivia Saraco, João Leão, Michał Szwed, Florence Fornaroli, Anna Kozlova et Olivier Prigent.

DROITS D'AUTEUR

© Union européenne, 2026

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 le réutiliser à condition de mentionner la source et d'indiquer les modifications que vous aurez éventuellement apportées, étant entendu que vous ne pouvez en aucun cas 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.

Lorsque cette 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.

Photo page de couverture: © NOVA – stock.adobe.com.

Encadré 1, première petite photo: © Amar Sjaauw En Wa.

Figure 12 – carte: © Netbeheer Nederland, © développé par Esri Nederland, © MapTiler, © OpenStreetMap et ses contributeurs.

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 978-92-849-7025-4	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/5502791	QJ-01-26-012-FR-Q
PDF	ISBN 978-92-849-7026-1	ISSN 1977-5695	doi:10.2865/0854949	QJ-01-26-012-FR-N

POUR CITER CETTE PUBLICATION

Cour des comptes européenne, «Les communautés énergétiques – Un potentiel qui reste à exploiter», [rapport spécial 10/2026](#), Office des publications de l'Union européenne, 2026.

Les citoyens devraient produire la moitié de l'énergie renouvelable nécessaire pour que l'UE atteigne son objectif de neutralité climatique. Les communautés énergétiques sont des entités juridiques qui donnent à des citoyens, à des petites entreprises et à des autorités locales les moyens de produire, de gérer, de partager et de consommer leur propre énergie. Ces communautés peuvent favoriser la transition énergétique, contribuer à rendre l'énergie abordable et faire augmenter la participation des citoyens.

L'UE n'a atteint que 27 % de son objectif consistant à faire en sorte que chaque municipalité de plus 10 000 habitants comporte au moins une communauté énergétique à la fin de 2025. Cet objectif manque de pertinence et de soutien, et son suivi est insuffisant. Les définitions de l'UE manquent encore de précision concernant la participation des associations de propriétaires d'appartements. En outre, les pouvoirs publics n'ont pas créé les conditions nécessaires au soutien des communautés énergétiques, telles que des mesures incitatives en faveur du stockage d'électricité en vue de faciliter les raccordements au réseau. Nos recommandations visent à combler ces lacunes.

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
Réseaux sociaux: @EUauditors