

Adhoc du cep

No 10 | 2022

22 septembre 2022

Intervention d'urgence de l'UE sur le marché de l'électricité Comment la Commission européenne veut-elle atténuer l'impact des prix élevés de l'énergie ?

Svenja Schwind, Götz Reichert et Jan S. Voßwinkel



© shutterstock_Viktollio

Afin d'alléger la pression exercée par l'explosion des prix de l'énergie sur les consommateurs européens, la Commission européenne propose des « interventions d'urgence » temporaires axées sur les marchés de l'électricité afin de générer des recettes pour financer des mesures d'aide. Leur efficacité est essentielle pour préserver la stabilité économique et sociale au cours de l'hiver prochain. À cet égard, l'UE doit trouver un équilibre entre les principaux objectifs de sa politique énergétique - sécurité de l'approvisionnement, caractère abordable et durable de l'énergie - et préserver les avantages du marché intérieur de l'énergie. Voici les principales propositions:

- ▶ **Réduction de la demande d'électricité** : Étant donné que même des prix élevés de l'électricité ne réduiront pas de manière significative la demande d'électricité inflexible à court terme, des mesures de réduction de la demande bien conçues et axées sur les heures de pointe peuvent contribuer à sécuriser l'approvisionnement en électricité et à faire baisser les prix.
- ▶ **Plafonnement des revenus (énergies renouvelables, nucléaire, lignite, etc.)** : Le plafonnement à l'échelle de l'UE des revenus élevés du marché génère des ressources financières pour l'atténuation à court terme des impacts négatifs des prix élevés de l'énergie et préserve également les avantages du mécanisme de fixation des prix sur les marchés de l'électricité de l'UE (« Merit order »). Toutefois, pour éviter de nouvelles distorsions du marché intérieur de l'énergie de l'UE, le plafond ne doit être appliqué que pendant une période limitée.
- ▶ **Contribution de solidarité (charbon, gaz, pétrole, raffineries)** : D'une part, taxer les bénéfices exceptionnels pourrait diminuer les investissements dans le secteur énergétique européen. D'autre part, les entreprises ne s'attendaient pas à des bénéfices aussi importants. Par conséquent, l'écroulement d'une partie des bénéfices réalisés en 2022 est acceptable en tant qu'intervention d'urgence ponctuelle.

Contenu

1	Introduction	3
2	Marché européen de l'électricité Design : « Merit Order » et « Hedging » (couverture)	5
2.1	Marchés au comptant : «Merit order»	5
2.2	Marchés à terme : «Hedging» (couverture).....	6
3	Interventions à court terme sur le marché de l'électricité	6
3.1	Réduction de la demande d'électricité	7
3.1.1	Proposition de la Commission	7
3.1.2	Évaluation du cep	8
3.2	Plafonnement des revenus (énergies renouvelables, nucléaire, lignite, etc.)	9
3.2.1	Proposition de la Commission	9
3.2.2	Évaluation du cep	10
3.3	Contribution de solidarité (charbon, gaz, pétrole, raffineries)	11
3.3.1	Proposition de la Commission	11
3.3.2	Évaluation du cep	12
4	Conclusion	13

1 Introduction

Les prix de l'énergie dans l'Union européenne ont atteint des sommets historiques en 2022. Les prix du gaz s'envolent en raison de la forte baisse des livraisons de gaz depuis la Russie et de sa menace constante de perturbations délibérées de l'approvisionnement. Les prix de l'électricité ont été poussés à la hausse pendant la sécheresse de cet été par la réduction de la production des centrales hydroélectriques et nucléaires, la dégradation du transport du charbon sur les fleuves et la demande supplémentaire d'électricité pour le refroidissement. En outre, les prix élevés du gaz utilisé pour la production d'électricité font également grimper les prix de l'électricité en raison de la conception du marché de l'électricité dans l'UE.

L'explosion des prix de l'énergie exerce une forte pression économique sur les ménages privés, les petites et moyennes entreprises (PME) et l'industrie, menaçant la base économique et la stabilité sociale des sociétés européennes. En réaction aux augmentations des prix de l'énergie en 2021 et surtout à l'invasion de l'Ukraine par la Russie en février 2022, l'UE et ses États membres ont pris plusieurs mesures pour sécuriser les approvisionnements en énergie et faire face à la hausse des prix de l'énergie.¹ En avril 2022, l'Agence européenne de coopération des régulateurs de l'énergie (ACER) a souligné non seulement que « la conception actuelle du marché de gros de l'électricité garantit un approvisionnement efficace et sûr en électricité dans des conditions de marché relativement « normales » », mais aussi qu'elle « n'est pas à blâmer pour la crise énergétique actuelle. Au contraire, les règles du marché en place ont, dans une certaine mesure, contribué à atténuer la crise actuelle, évitant ainsi la réduction de la consommation d'électricité, voire les pannes dans certains quartiers. La conception du marché de l'électricité n'est toutefois pas conçue pour la situation d'urgence » dans laquelle se trouve actuellement l'UE ». ² En mai 2022, la Commission européenne a souligné l'importance de « ces marchés interconnectés et qui fonctionnent bien », qui permettent les échanges transfrontaliers d'électricité entre les États membres, « pour garantir leur sécurité d'approvisionnement et réduire le coût global du système », ce qui a permis aux consommateurs européens d'économiser plus de 34 milliards d'euros en 2021³.

Par la suite, la présidente de la Commission, Ursula von der Leyen, a souligné l'urgence d'agir en affirmant que « le système de marché ne fonctionne pas »⁴ et que « la conception actuelle du marché de l'électricité - basée sur le « Merit order » - ne rend plus justice aux consommateurs »⁵. Le 29 août 2022, elle a annoncé que la Commission proposerait immédiatement une « intervention d'urgence » à court terme, qui serait suivie ultérieurement d'une « réforme structurelle du marché de l'électricité » à long

¹ Commission européenne (2022), Communication COM(2021) 660 du 12 octobre 2021, Faire face à la hausse des prix de l'énergie : une boîte à outils pour agir et soutenir. Commission européenne (2022), Communication COM(2022) 108 du 8 mars 2022, REPowerEU : Action européenne commune pour une énergie plus abordable, plus sûre et plus durable ; voir Reichert, G. / Schwind, S. / Menner, M. (2022), REPowerEU : Struggling for EU Energy Sovereignty, [Adhoc du cep Fri-bourg/Berlin 4/2022](#). Commission européenne (2022), Communication COM(2022) 230 du 18 mai 2022, Plan REPowerEU ; voir Menner, M. / Schwind, S. (2022), [cepAktuell du 19 mai 2022](#). Règlement (UE) 2022/1032 du 29 juin 2022 modifiant le règlement (UE) 2017/1938 et (CE) n° 715/2009 en ce qui concerne le stockage de gaz. Règlement (UE) 2022/1369 du Conseil du 5 août 2022 relatif à des mesures coordonnées de réduction de la demande de gaz ; voir Reichert, G. (2022), [cepAktuell du 22 juillet 2022](#).

² ACER (2022), ACER's Final Assessment of the EU Wholesale Electricity Market Design [[ACER Assessment Wholesale Electricity Market Design](#)], p. 2.

³ Commission européenne (2022), Communication COM(2022) 236 du 18 mai 2022, Interventions à court terme sur le marché de l'énergie et améliorations à long terme de la conception du marché de l'électricité, p. 4.

⁴ Ursula von der Leyen, [Discours au Parlement européen du 8 juin 2022](#).

⁵ Ursula von der Leyen, [2022 Discours sur l'état de l'Union du 14 septembre 2022](#).

terme.⁶ L' « intervention d'urgence » devrait se concentrer sur des mesures qui pourraient être mises en œuvre rapidement sans modifier les fonctions de base des marchés de l'électricité.

Dans l'intervalle, plusieurs États membres - dont l'Allemagne⁷ - ont déjà mis en œuvre ou envisagent actuellement de nouvelles interventions sur les marchés de l'énergie pour atténuer les prix élevés.⁸ Face à des mesures nationales incohérentes qui pourraient conduire à la fragmentation du marché intérieur européen de l'énergie, les États membres ont souligné « la nécessité d'une action européenne coordonnée »⁹ lors d'une réunion extraordinaire du Conseil « Énergie » le 9 septembre 2022.¹⁰

Par conséquent, la Commission européenne a proposé le 14 septembre 2022 un règlement du Conseil pour une « intervention d'urgence visant à remédier aux prix élevés de l'énergie »¹¹ par le biais de « mesures exceptionnelles, ciblées et limitées dans le temps »¹² principalement axées sur les marchés de l'électricité. Étant donné que le règlement proposé est fondé sur la compétence d'urgence de l'UE en vertu de l'art. 122 TFUE pour adopter des mesures législatives « si de graves difficultés surviennent dans l'approvisionnement de certains produits, notamment dans le domaine de l'énergie », les États membres pourraient décider de la proposition à la majorité qualifiée et sans la participation du Parlement européen dès la réunion extraordinaire du Conseil « Énergie » du 30 septembre 2022.¹³

Cet Adhoc du cep Fribourg/Berlin fournit un bref aperçu et une évaluation des principales mesures d'intervention proposées. A cette fin, nous allons d'abord esquisser les caractéristiques et les fonctions de base de la conception actuelle du marché de l'électricité de l'UE et dans quelle mesure les prix de l'électricité sont couplés aux prix du gaz (« merit order »). Sur cette base, les mesures proposées sont esquissées et évaluées : (1) une réduction de la demande d'électricité, (2) un plafonnement des revenus de marché élevés réalisés par la production d'électricité à partir d'énergies renouvelables (« renouvelables »), d'énergie nucléaire et de lignite, et (3) une « contribution de solidarité » du secteur du charbon, du gaz, du pétrole et des raffineries. Les 142 milliards d'euros estimés générés par le plafond des revenus du marché (117 milliards d'euros) et la contribution de solidarité (25 milliards d'euros)¹⁴ doivent être redistribués par les États membres pour soutenir les consommateurs d'énergie et financer les investissements dans les énergies renouvelables, l'efficacité énergétique, etc. L'UE et ses États membres sont confrontés au défi d'atténuer rapidement les effets négatifs de l'explosion des prix de l'énergie sur les consommateurs européens, de trouver un équilibre entre les principaux objectifs de la politique énergétique de l'UE¹⁵ - sécurité de l'approvisionnement, caractère abordable et durable de

⁶ Ursula von der Leyen, [Discours d'ouverture de la Présidente von der Leyen au Forum stratégique de Bled du 29 août 2022](#).

⁷ Bundesregierung (2022), [Résultats du comité de coalition du 3 septembre 2022](#), p. 2 et suivantes : « Si les mesures relatives au marché de l'électricité actuellement en discussion en Europe ne peuvent être convenues et mises en œuvre en temps voulu, le gouvernement allemand mettra lui-même en œuvre ces ajustements dans la conception du marché de l'électricité afin d'alléger la charge des consommateurs. »

⁸ Sgaravatti, G. / Tagliapietra, S. / Zachmann, G. (2022), National policies to shield consumers from rising energy prices, Bruegel Datasets, [Mise à jour du 10 août 2022](#).

⁹ Conseil de l'UE (2022), Réunion extraordinaire du Conseil Énergie le 9 septembre 2022, [Résumé de la présidence](#).

¹⁰ Conseil de l'UE (2022), [réunion extraordinaire du Conseil "Énergie" le 9 septembre 2022](#).

¹¹ Commission européenne (2022), Proposition COM(2022) 473 du 14 septembre 2022 pour un règlement du Conseil relatif à une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie [« Règlement d'intervention d'urgence (Proposition) »].

¹² Règlement sur les interventions d'urgence, art. 1 phrase 1.

¹³ Conseil de l'UE (2022), [réunion extraordinaire du Conseil "Énergie" le 30 septembre 2022](#).

¹⁴ Commission européenne (2022) Questions et réponses sur l'intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie, p. 2.

¹⁵ Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), Art. 194, paragraphe 1. Voir également Commission européenne (2007), Communication COM(2007) 1 du 10 janvier 2007, Une politique énergétique pour l'Europe ; Bonn, M. /

l'énergie - et de garantir le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie de l'UE. Par conséquent, nous nous concentrons sur les questions de savoir si les propositions sont appropriées à court terme pour (1) atténuer les impacts des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises européennes tout en (2) fournissant des incitations à la réduction de la demande d'électricité et (3) préservant les avantages à long terme de la conception du marché de l'électricité de l'UE.

2 Marché européen de l'électricité Design : « Merit Order » et « Hedging » (couverture)

La montée en flèche des prix du gaz n'entraîne pas seulement une augmentation des coûts de chauffage des ménages ou de certains processus industriels, mais aussi des prix de l'électricité qui restent élevés. Ce couplage des prix du gaz et de l'électricité est dû à la nature spécifique de l'électricité et aux fonctions que les marchés de l'électricité doivent remplir.¹⁶ L'électricité est un produit de base non stockable qui doit être produit lorsqu'il est utilisé. En outre, l'électricité est produite à l'aide de différentes technologies - combustion de combustibles fossiles comme le charbon, le gaz ou le pétrole, utilisation de l'énergie nucléaire, transformation de l'énergie renouvelable du vent, du soleil, des vagues, etc. - avec des caractéristiques, des flexibilités et des coûts nettement différents. Pour garantir l'approvisionnement en électricité à faible coût, le marché intérieur de l'électricité de l'UE offre différentes options pour le commerce de l'électricité à court, moyen et long terme. Alors que les marchés spot de l'électricité, sous la forme de « marchés à terme » ou de « marchés intra journaliers », permettent d'acheter de l'électricité à court terme pour répondre à la demande immédiate, les marchés à terme - organisés en tant que bourses de l'électricité ou bilatéralement entre les entreprises « de gré à gré » (OTC) - permettent de couvrir à moyen et long terme les risques économiques dus à la forte volatilité des prix de l'énergie.

2.1 Marchés au comptant : « Merit order »

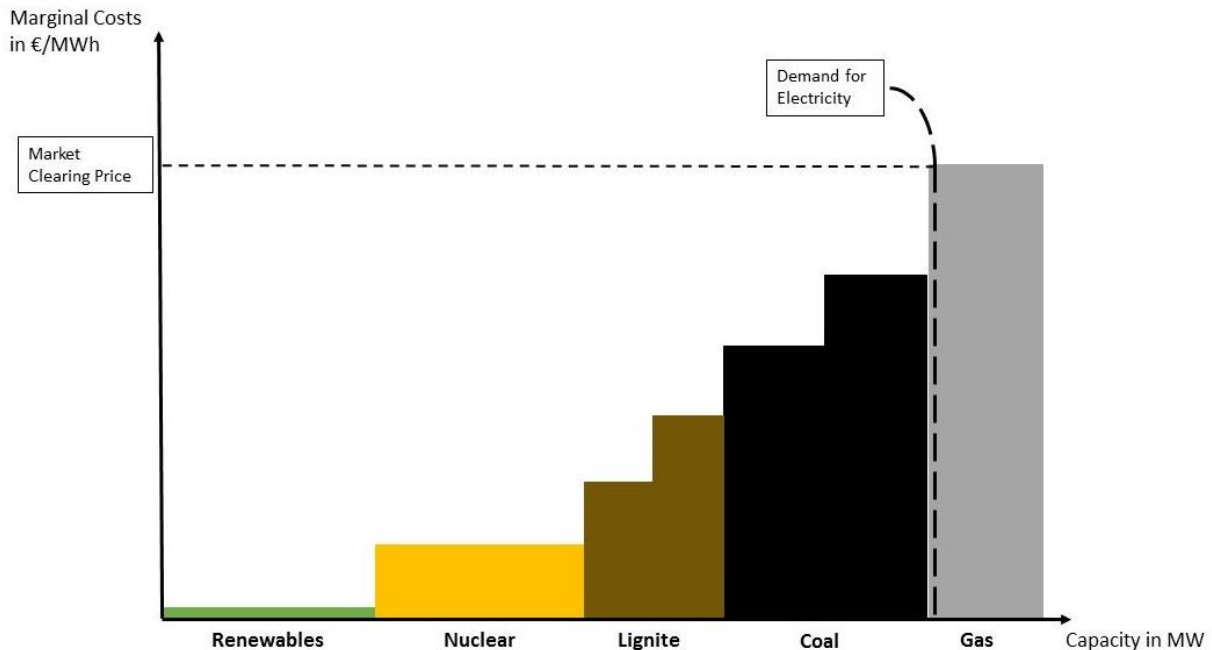
Sur un marché journalier, l'électricité est négociée en fonction de la demande pour la journée à venir et sur la base des coûts marginaux de la production d'électricité, c'est-à-dire les coûts encourus pour le dernier mégawattheure (MWh) produit. Pour ce faire, les centrales de production d'électricité sont classées en fonction de leurs coûts marginaux en commençant par le déploiement de la centrale la moins coûteuse (« merit order », voir figure 1). Ainsi, la demande peut toujours être satisfaite par la centrale la moins chère possible à un moment donné et les coûts globaux de la production d'électricité sont minimisés. Conformément au « merit order principe », la centrale dont les coûts marginaux sont les plus élevés fixe le prix pour l'ensemble du marché (« market clearing price » ou prix de compensation du marché). Tous les consommateurs paient le même prix et donc tous les producteurs d'énergie reçoivent le même prix. Par conséquent, les producteurs d'électricité sont incités à investir dans des centrales dont les coûts marginaux sont plus faibles - comme les énergies renouvelables, le nucléaire ou le lignite (« technologies infra marginales») - afin d'augmenter leurs revenus. Si, surtout aux heures de pointe, la demande d'électricité ne peut être satisfaite par les énergies renouvelables, le nucléaire, le lignite et la houille combinés, l'électricité produite par le gaz fixe le prix de compensation du marché.

Heitmann, N. / Nader, N. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2014), Die Klima- und Energiepolitik der EU, [cepKompass](#), p. 49 et seq.

¹⁶ Voir à ce sujet Ströbele, W. / Pfaffenberger, W. / Heuterkes, M. (2013), *Energiewirtschaft - Einführung in Theorie und Politik*, p. 249 et suivantes.

Le prix de l'électricité est donc - dans ce cas - couplé au prix du gaz. Toutefois, les prix de compensation du marché fluctuent continuellement tout au long de la journée, selon que la demande d'énergie est élevée ou faible ou que l'offre d'énergie renouvelable est suffisante en raison de conditions météorologiques favorables, par exemple.¹⁷

Fig. 1: Courbe stylisée du «Merit order» avec le gaz fixant le prix de compensation du marché¹⁸



Source : cep

2.2 Marchés à terme : «Hedging» (couverture)

Toutefois, le principe du « merit order » n'est appliqué que sur les marchés spot à court terme, dont l'utilisation n'est pas obligatoire. Un producteur d'énergie peut également vendre sa production d'électricité longtemps à l'avance sur des marchés à terme où les prix peuvent varier en fonction du contrat individuel.¹⁹ Ce commerce dit « bilatéral » est une option pour les consommateurs et les producteurs pour se couvrir contre les pics de prix. Comme l'évolution des prix à l'avenir est incertaine, un producteur d'énergie et un consommateur d'énergie, par exemple une entreprise grande consommatrice d'électricité, peuvent convenir d'un certain prix par MWh et lisser leurs flux financiers. La couverture par des contrats bilatéraux à long terme - par exemple, des accords d'achat d'électricité pluriannuels - peut également garantir un financement à long terme pour les producteurs d'énergie renouvelable, car le prix est fixé à long terme.²⁰

3 Interventions à court terme sur le marché de l'électricité

¹⁷ Bonn, M. / Heitmann, N. / Nader, N. / Reichert, G. / Voßwinkel, J. S. (2014), Die Klima- und Energiepolitik der EU -Stand und Perspektiven, [cepKompas](#), p. 69.

¹⁸ Par souci de simplification, le pétrole n'est pas inclus dans la figure.

¹⁹ Ströbele, W. / Pfaffenberger, W. / Heuterkes, M. (2013), *Energiewirtschaft - Einführung in Theorie und Politik*, p. 71.

²⁰ [Évaluation de l'ACER sur la conception du marché de gros de l'électricité](#), p. 37.

Plusieurs États membres ont déjà introduit des mesures pour atténuer les effets des prix élevés du gaz.²¹ L'Espagne et le Portugal ont mis en place un prix maximum du gaz commençant à 40 €/MWh et passant à 50 €/MWh dans un délai d'un an. Les producteurs de gaz sont subventionnés pour compenser la différence entre le prix plafond et le prix réel.²² En subventionnant le prix du gaz, le prix marginal sur le marché de l'électricité est abaissé, ce qui fait baisser le prix de compensation du marché et donc aussi les prix de l'électricité. En outre, l'Espagne, l'Italie, la Grèce et d'autres États membres ont introduit une taxe sur les bénéfices excédentaires pour les entreprises énergétiques.²³

Les mesures nationales risquant de porter atteinte au marché intérieur de l'énergie et à la sécurité d'approvisionnement de l'UE, la Commission appelle à une réponse « rapide et coordonnée » à l'échelle de l'UE.²⁴ La proposition de la Commission d'un règlement du Conseil pour une « intervention d'urgence » contre les prix élevés de l'énergie²⁵ se concentre sur le marché de l'électricité et comprend principalement trois mesures à court terme.

3.1 Réduction de la demande d'électricité

3.1.1 Proposition de la Commission

La Commission propose deux objectifs de réduction de la demande d'électricité pour les États membres. Premièrement, une réduction obligatoire de la demande d'au moins 5 % doit être réalisée pendant les heures de pointe.²⁶ Les heures de pointe sont les moments de la journée où la demande d'électricité est la plus élevée (« pic de demande ») et, par conséquent, où les prix de compensation du marché sont les plus élevés.²⁷ L'État membre doit identifier à l'avance un certain nombre d'heures de pointe correspondant à au moins 10% de toutes les heures d'un mois.²⁸

Deuxièmement, les États membres « devraient s'efforcer de mettre en œuvre des mesures » pour réduire la consommation brute totale d'électricité²⁹ de 10% par rapport à la consommation brute moyenne d'électricité des mois correspondants de la période de référence.³⁰ La période de référence se réfère au 1er novembre au 31 mars des cinq années précédentes. La première période de référence est donc du 1er novembre 2017 au 31 mars 2018.³¹

Les États membres sont libres de choisir les mesures permettant d'atteindre les objectifs de réduction de la demande. La Commission souligne que ces mesures doivent être fondées sur le marché³² et ne

²¹ Sgaravatti, G. / Tagliapietra, S. / Zachmann, G. (2022), National policies to shield consumers from rising energy prices, Bruegel Datasets, [Mise à jour du 10 août 2022](#).

²² Tagesschau du 2 mai 2022, [Spanien und Portugal deckeln Gaspreis](#).

²³ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags (2022), Sachstand WD 4-3000-074/22, Übergewinnsteuern [in Europa - Neue Regelungen und Pläne für die Abschöpfung von Übergewinnen](#).

²⁴ Règlement sur les interventions d'urgence (proposition), p. 2 et suivantes.

²⁵ Commission européenne (2022), Proposition COM(2022) 473 du 14 septembre 2022 pour un règlement du Conseil relatif à une intervention d'urgence pour faire face aux prix élevés de l'énergie [« Règlement d'intervention d'urgence (Proposition) »].

²⁶ Ibid, Art. 4, paragraphe 2.

²⁷ Ibid, Art. 2, paragraphe 4.

²⁸ Ibid, Art. 4, paragraphe 1.

²⁹ Ibid, Art. 2paragraphe 2 : « La consommation brute d'électricité » se réfère à « la fourniture globale d'électricité pour les activités sur le territoire d'un État membre ».

³⁰ Ibid, Art. 3.

³¹ Ibid, Art. 2, paragraphe 3.

³² Ibid, Art. 5 paragraphe 1 a.

pas fausser «indûment» la concurrence ou le fonctionnement des marchés intérieurs de l'électricité³³. Cela pourrait se faire par une compensation financière versée par les États membres en cas de non-consommation d'électricité pendant les heures de pointe.³⁴

Les deux objectifs de réduction s'appliqueront à partir du 1er décembre 2022, mais les États membres peuvent les mettre en œuvre dès avant.³⁵ Ils s'appliqueront jusqu'au 31 mars 2023. D'ici au 28 février 2023, la Commission réexaminera les mesures et, si nécessaire, les prolongera.³⁶

3.1.2 Évaluation du cep

Comme l'électricité ne peut être stockée à grande échelle, une demande supérieure à l'offre à un moment donné de la journée ne peut être compensée par une offre supérieure plus tard. Par conséquent, les prix de l'électricité fluctuent considérablement tout au long de la journée. Une forte demande est susceptible de s'accompagner d'une forte consommation de gaz et donc - en raison du principe du «Merit order» - de prix élevés de l'électricité. Une réduction de la demande pendant les heures de pointe permet soit d'économiser du gaz, puisqu'il en faut moins pour produire de l'électricité, soit de ne pas utiliser le gaz pour fixer les prix à certains moments de la journée. Dans ce cas, elle peut aussi contribuer directement à la réduction des prix de l'électricité.

Un problème structurel du marché de l'électricité est la faible flexibilité de la demande. La plupart des clients - tant les ménages que les entreprises qui ont conclu des contrats à long terme avec des prix constants - n'ont aucune raison de réagir aux prix de l'électricité en temps réel.³⁷ Par conséquent, même un prix élevé de compensation du marché ne fera pas baisser la demande de manière significative. Des mesures sont donc nécessaires pour réduire la demande aux heures de pointe. Néanmoins, il est important de noter que la Commission prévoit une réduction de 3,8 % de la consommation de gaz pour la production d'électricité, soit 1,2 milliard de mètres cubes de gaz sur quatre mois.³⁸ Étant donné que la consommation globale de gaz dans tous les secteurs de l'UE s'est élevée à 396 milliards de mètres cubes en 2021³⁹, cette réduction est relativement faible. Cependant, les mesures visent principalement à réduire les prix de l'électricité. Si les États membres mettent en place une conception intelligente qui permet de répondre à la demande sans gaz pendant certaines heures de pointe, les prix de l'électricité peuvent être réduits.

La plupart des ménages de l'UE ne sont pas encore équipés de systèmes de compteurs intelligents.⁴⁰ Pour eux, il est très difficile de réduire la consommation d'électricité pendant les pics de demande. La plupart des ménages ne peuvent pas clairement prédire quand sont les heures de pointe. En outre, les autorités nationales ne peuvent ni vérifier la quantité réduite aux heures de pointe ni inciter à réduire la consommation uniquement à certains moments de la journée. À cet égard, un objectif global de réduction peut contribuer à réduire la demande d'électricité des ménages pour lesquels il n'est pas possible de mettre en œuvre des mesures ciblées pour certains moments de la journée.

³³ Ibid, Art. 5 alinéa 1 c.

³⁴ Ibid, Art. 5 paragraphe 1 b.

³⁵ Ibid, Art. 20, paragraphe 2.

³⁶ Ibid, Art. 19, paragraphe 1.

³⁷ Cramton, P. / Ockenfels, A. / Stoft, S. (2013), Capacity market Fundamentals, Economics of Energy & Environmental Policy 2(2) (2013), pp. 27-46.

³⁸ Règlement sur les interventions d'urgence (proposition), p. 5.

³⁹ Statista (2022), [Consommation de gaz naturel dans l'Union européenne de 1998 à 2021](#).

⁴⁰ Umweltbundesamt (2021), Erkenntnisse zu Umweltwirkungen von Smart Metern, Climate Change 34/2021, p. 14.

3.2 Plafonnement des revenus (énergies renouvelables, nucléaire, lignite, etc.)

3.2.1 Proposition de la Commission

En fixant un plafond ex post sur les revenus par mégawatt/heure (MWh), la Commission propose de limiter les revenus des producteurs d'électricité dont les coûts marginaux sont faibles, comme les énergies renouvelables, le nucléaire et le lignite, mais aussi le pétrole brut et les autres hydrocarbures utilisés pour la production d'électricité.⁴¹ En raison du principe du « Merit order », ces producteurs sont en mesure d'obtenir des revenus élevés sur les marchés au comptant. La limite proposée s'élève à 180 €/MWh et couvre toutes les périodes de marché - y compris les marchés spot et les marchés à terme. Elle est appliquée au moment du règlement d'une transaction ou, si cela n'est pas possible, par la suite.⁴² Les projets de démonstration ou les installations qui sont subventionnées par certains régimes de soutien et dont les prix sont donc déjà plafonnés sont exclus.⁴³

Le plafonnement uniforme des recettes à l'échelle de l'UE n'entraverait pas le fonctionnement du marché intérieur de l'électricité. Comme le plafond de recettes est appliqué après la détermination du prix de compensation du marché, le signal de prix reste intact pour inciter à la réduction de la demande et les échanges transfrontaliers ne sont pas affectés.⁴⁴

La Commission souligne l'importance de ne pas affecter négativement les décisions d'investissement pour la production d'énergie renouvelable. Les prix de 180 €/MWh sont « constamment et significativement » supérieurs aux prévisions moyennes des prix du marché. Par conséquent, le plafond « ne devrait pas entraver » les investissements dans les nouvelles technologies inframarginales.⁴⁵

Les États membres sont libres de choisir le mécanisme de collecte de leurs excédents. Le budget public supplémentaire doit être utilisé pour financer des mesures qui soulagent les consommateurs finaux d'électricité, y compris les grossistes ainsi que les entreprises et les ménages. Cela pourrait prendre la forme d'une aide directe aux revenus des ménages. En outre, la promotion des investissements dans les technologies de décarbonisation, les énergies renouvelables et l'efficacité énergétique est également possible.⁴⁶

Une autre mesure potentielle pour soulager les consommateurs finaux d'électricité est la réduction des prix de l'électricité par la réglementation des tarifs. La Commission définit plusieurs conditions qui doivent être remplies pour que les États membres puissent fixer des prix de l'électricité inférieurs aux coûts. Il faut notamment que le prix réduit de l'électricité ne s'applique qu'à une quantité limitée de consommation, ce qui incite à réduire la demande. En outre, les fournisseurs doivent être remboursés pour la fourniture d'électricité à un prix inférieur aux coûts.⁴⁷ Les États membres sont également autorisés à limiter le prix de l'électricité pour les petites et moyennes entreprises sous certaines conditions. Le coût limité de l'électricité ne doit pas dépasser 80 % de la consommation annuelle la plus élevée au

⁴¹ Règlement sur les interventions d'urgence (proposition), art. 7, paragraphe 1.

⁴² Ibid, Art. 6, paragraphe 1-3.

⁴³ Ibid, Art. 7, paragraphe 2.

⁴⁴ Ibid. p. 6.

⁴⁵ Ibid. p. 6.

⁴⁶ Ibid, Art. 9, paragraphes 1 et 3.

⁴⁷ Ibid, Art. 12.

cours des cinq dernières années. Ceci devrait également maintenir une incitation à la réduction de la demande.⁴⁸

La limitation des recettes s'appliquera du 1er décembre 2022 au 31 mars 2023, mais les États membres peuvent les introduire plus tôt.⁴⁹ D'ici au 28 février 2023, la Commission réexaminera les mesures et, si nécessaire, les prolongera. Cela inclut le niveau du plafond de recettes, qui peut être modifié, ainsi que l'application aux producteurs.⁵⁰

3.2.2 Évaluation du cep

Dans la situation actuelle, les producteurs d'électricité dont les coûts de production sont «infra marginaux» peuvent obtenir des prix et donc des revenus sur le marché spot qui sont bien supérieurs à leurs attentes lorsqu'ils sont entrés sur le marché. Pendant ce temps, les entreprises et les ménages de toute l'Europe souffrent de factures d'électricité élevées. Plusieurs États membres ont déjà mis en œuvre ou du moins envisagent de mettre en œuvre une série de mesures différentes pour capter une partie de ces «bénéfices inattendus». Compte tenu de cette situation d'urgence exceptionnelle, un plafond uniforme à l'échelle de l'UE peut garantir des conditions de concurrence équitables dans toute l'UE, les producteurs d'électricité n'étant pas soumis à des charges différentes.

Sur le marché spot, le plafond de revenus ne s'applique que lorsque le prix de compensation du marché est supérieur à 180 €/MWh, ce qui est généralement le cas lorsque le gaz est la «technologie marginale» qui fixe les prix. Comme le plafond ne prend effet qu'après la détermination du prix du marché, il n'a aucune influence sur la formation des prix. La préservation du signal de prix reste importante, car des prix élevés indiquent la rareté et incitent à réduire la consommation d'électricité. Le marché spot continuera à fonctionner comme avant, puisque le mécanisme de marché est maintenu intact et que le «Merit order» restera inchangé. On ne s'attend donc pas à ce que le plafonnement des recettes entraîne une pénurie de l'offre. En outre, les centrales les moins chères sont toujours incitées à fournir leur offre en premier. L'avantage du «Merit order» - à savoir que la demande peut toujours être satisfaite par le prix le plus bas possible à un moment donné - reste intact. Dans le même temps, les États membres sont en mesure de générer des recettes publiques qui peuvent être utilisées pour maîtriser la crise énergétique.

Comme le plafond des recettes s'applique également aux échanges bilatéraux, le lieu où l'électricité est échangée n'a pas d'importance. Comme il ne s'applique qu'aux recettes supérieures à 180 €/MWh, il n'écrase pas les recettes provenant de contrats conclus il y a plusieurs années à des prix inférieurs. Les entreprises peuvent avoir conclu des contrats à long terme lorsque les prix de l'électricité étaient bas. Les entreprises ne sont pas actuellement confrontées au prix élevé de l'électricité, par conséquent il n'y a pas non plus de revenus à écrémer par les producteurs d'électricité. Comme le plafond devrait prendre fin en mars 2023, il n'aura probablement pas d'influence notable sur la tarification des contrats à long terme. Toutefois, la Commission envisage de prolonger le plafond et éventuellement de le modifier. Si le plafond de revenus reste en place plus longtemps, il pourrait avoir une influence sur la formation des prix des contrats à long terme : Lorsque les entreprises savent que les producteurs d'électricité ne peuvent pas conserver de revenus supérieurs à 180 €/MWh, elles ne sont pas incitées à payer plus et un producteur d'électricité n'est pas incité à demander plus puisqu'il doit renoncer à

⁴⁸ Ibid, Art. 11, paragraphe 1.

⁴⁹ Ibid, Art. 20, paragraphe 2.

⁵⁰ Ibid, Art. 19, paragraphe 1.

tout ce qui dépasse 180 €/MWh. Comme les contrats à long terme sont généralement conclus pour une période plus longue que les quatre mois proposés, on ne s'attend pas à un impact significatif sur les prix. Toutefois, si le plafond de revenu est prolongé, cela pourrait devenir un problème.

Comme le plafond est toujours supérieur au prix de compensation du marché de l'année précédente, il ne devrait pas entraver les investissements dans le déploiement des énergies renouvelables. En outre, les recettes publiques - entre autres mesures - devraient être utilisées pour soutenir l'expansion des énergies renouvelables. C'est important car, à court terme, la réduction de la demande est essentielle. Mais à moyen et long terme, les crises énergétiques ne pourront être maîtrisées sans des investissements importants dans les énergies renouvelables.

Néanmoins, le plafonnement des recettes ne devrait être mis en œuvre que pour une durée limitée. Une application prolongée de la mesure pourrait entraîner davantage de distorsions sur le marché de l'électricité, car la formation des prix sur les marchés futurs pourrait être influencée et abaissée artificiellement. Les investissements dans les énergies renouvelables sont inhibés si les incertitudes quant à leur rentabilité augmentent, par exemple en raison de la possibilité que le plafond soit prolongé indéfiniment et qu'il soit encore renforcé. Par conséquent, le plafond de revenus ne devrait - comme il est actuellement prévu - être établi que pour une période limitée.

Permettre aux États membres de faire baisser artificiellement les prix de l'électricité en réglementant les tarifs va à l'encontre de l'objectif d'économie d'énergie et est en contradiction avec les objectifs de sécurisation de l'approvisionnement énergétique et de décarbonisation du système énergétique. La lutte contre les effets négatifs des prix élevés de l'électricité devrait relever de la politique sociale. Au lieu de maintenir les prix de l'électricité à un niveau artificiellement bas par le biais d'une réglementation de l'État, les effets négatifs des coûts élevés de l'électricité pour les ménages devraient être atténués par une aide directe au revenu.

Cependant, étant donné les énormes défis auxquels sont confrontés les ménages et les industries européens en ce moment, plusieurs États membres ont déjà introduit des mesures visant à faire baisser les prix de l'électricité. Des exigences uniformes dans toute l'UE peuvent minimiser les risques liés aux réductions de prix. Comme la proposition de la Commission ne permet de réduire qu'une partie limitée de la consommation, il existe toujours une incitation à économiser l'électricité. Un remboursement pour les fournisseurs d'énergie est nécessaire pour éviter de restreindre l'offre sur le marché de l'électricité. Sinon, en fonction du plafond de prix, il pourrait y avoir un risque qu'il ne soit plus rentable pour les fournisseurs de fournir de l'électricité.

3.3 Contribution de solidarité (charbon, gaz, pétrole, raffineries)

3.3.1 Proposition de la Commission

Les activités dans le secteur du charbon, du gaz, du pétrole et des raffineries sont exemptées de la limite de revenus. Néanmoins, ces entreprises doivent payer une «contribution de solidarité». Elle porte sur les «bénéfices excédentaires» réalisés en 2022,⁵¹ c'est-à-dire les bénéfices imposables calculés selon la législation fiscale respective des États membres en 2022. S'il y a une augmentation des bénéfices imposables de 20 % ou plus par rapport aux trois années précédentes, la contribution de

⁵¹ Ibid, Art. 13, paragraphe 1.

solidarité est augmentée.⁵² Le taux est d'au moins 33 % et s'ajoute aux impôts ordinaires.⁵³ Certains États membres ont déjà mis en place différentes mesures comparables à la contribution de solidarité prévue.⁵⁴ Si le taux qu'ils ont mis en place est supérieur à 33%, ils peuvent continuer à appliquer le taux le plus élevé.⁵⁵

La contribution de solidarité doit être utilisée pour atténuer les effets des prix élevés de l'énergie. Elle pourrait être utilisée, *entre autres*, pour apporter un soutien financier aux ménages vulnérables ou pour financer des mesures visant à réduire la consommation d'énergie. Elle pourrait également être utilisée pour soutenir des projets qui favorisent l'autonomie énergétique de l'UE, notamment les projets transfrontaliers.⁵⁶

3.3.2 Évaluation du cep

Comme la contribution de solidarité est prélevée rétroactivement, les entreprises ne peuvent pas s'y soustraire. Comme elle s'applique aux bénéfices en 2022, il n'y a aucun risque de réduction de l'offre par les entreprises de combustibles fossiles et elle n'a aucune influence sur les prix actuellement affichés sur le marché. À long terme, cependant, une contribution calculée sur les bénéfices excédentaires pourrait diminuer la sécurité des investissements des entreprises de l'UE. Celles-ci évalueraient pour l'avenir la possibilité qu'elles soient grevées de prélèvements supplémentaires au sein de l'UE. Globalement, l'attrait pour les investissements dans l'UE pourrait diminuer.⁵⁷ Cela pourrait non seulement s'appliquer aux entreprises de combustibles fossiles concernées, mais aussi envoyer des signaux indésirables à d'autres secteurs.

Dans l'ensemble, cependant, les entreprises réalisent actuellement d'énormes bénéfices, auxquels elles ne s'attendaient pas. Le budget public généré peut être utilisé pour soutenir l'allègement du fardeau des prix élevés pour les consommateurs d'énergie ou l'expansion des énergies renouvelables. Comme il s'agit d'une contribution temporaire et d'une partie seulement des bénéfices générés, un écrémage ponctuel des bénéfices semble acceptable.

⁵² Ibid, Art. 14.

⁵³ Ibid, Art. 15.

⁵⁴ Ibid, Art. 13, paragraphe 2.

⁵⁵ Ibid. p. 19.

⁵⁶ Ibid, Art. 16.

⁵⁷ Fuest, C. (2022), Acht Gründe, warum eine Übergewinnsteuer keine gute Idee ist, ifo Standpunkt Nr. 237.

4 Conclusion

La crise énergétique actuelle se caractérise par une pénurie d'approvisionnement en énergie et une explosion des prix de l'énergie. Elle exerce une forte pression sur les ménages et les entreprises, menaçant la base économique et la stabilité sociale des sociétés européennes et nécessitant une action immédiate et coordonnée au niveau de l'UE. L'UE et ses États membres doivent relever le défi d'atténuer rapidement les effets négatifs de la flambée des prix de l'énergie sur les consommateurs européens, de trouver un équilibre entre la sécurité de l'approvisionnement, le caractère abordable et durable de l'énergie et de garantir le fonctionnement du marché intérieur de l'énergie de l'UE. À cet égard, les mesures proposées doivent permettre d'atténuer rapidement les effets des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises européens, tout en incitant à la réduction de la demande d'électricité et en préservant les avantages de la conception du marché européen de l'électricité.

(1) Atténuer l'impact des prix élevés de l'énergie sur les ménages et les entreprises

Même avec la mise en œuvre de ces trois mesures d'urgence, les prix de l'électricité ne pourront pas être ramenés dans un avenir proche aux niveaux de prix d'avant la crise. Néanmoins, les mesures proposées contribuent à atténuer les effets des prix élevés du gaz et de l'électricité à court terme. Si les États membres mettent en place des mesures bien conçues pour réduire la demande d'électricité en se concentrant sur les heures de pointe, les prix de l'électricité peuvent également être réduits. Étant donné que le budget public généré par le plafonnement des recettes et la contribution de solidarité doit être utilisé, au moins en partie, pour soutenir les ménages et les entreprises, cela peut également atténuer l'impact de la flambée des prix du gaz et de l'électricité.

(2) Mesures d'incitation à la réduction de la demande d'électricité

Les mesures proposées constituent à la fois une incitation directe à économiser l'électricité - par exemple, l'obligation de réduire la demande aux heures de pointe - et une incitation indirecte : Comme le plafond de revenu est appliqué après la détermination du prix de compensation du marché, le signal de prix du marché de l'électricité est préservé. Comme les prix élevés de l'électricité indiquent une pénurie de l'offre, ils incitent à réduire la consommation d'électricité.

(3) Préserver les avantages de la conception du marché de l'électricité de l'UE

Contrairement à ce que les déclarations publiques de la présidente de la Commission pourraient laisser croire, ces mesures d'urgence à court terme ne représentent pas encore un changement structurel dans la conception du marché européen de l'électricité. Ses fonctions fondamentales - notamment le mécanisme de fixation des prix selon le « merit order » - ainsi que les avantages qui en découlent resteront intacts. En conséquence, le plafonnement des recettes, en particulier, ne devrait être introduit que pour une période limitée afin de relever les défis immédiats que sont la sécurité de l'approvisionnement en énergie et l'atténuation de l'impact des prix élevés de l'énergie au cours de l'hiver 2022/2023. Toutefois, une application prolongée des mesures pourrait entraîner davantage de distorsions sur le marché de l'électricité. Les investissements dans les énergies renouvelables seraient inhibés si les incertitudes quant à leur rentabilité augmentaient, par exemple en raison de la possibilité que le plafond soit prolongé indéfiniment et qu'il soit encore renforcé.

**Les auteurs :****Dr. Götz Reichert, LL.M. (GWU)**

Chef du département

Energie | Environnement | Climat | Transport

reichert@cep.eu

Svenja Schwind

Analyste politique

schwind@cep.eu

Prof. Dr. Jan S. Voßwinkel Conseiller

scientifique

Hochschule für Wirtschaft und Umwelt Nürtingen-Geislingen (HfWU)

vosswinkel@cep.eu

Traduction française :

Mathilde Baudouin

Cepfrance@cep.eu

Centrum für Europäische Politik FREIBURG | BERLIN

Kaiser-Joseph-Strasse 266 | D-79098 Freiburg | Allemagne

Schiffbauerdamm 40 | D-10117 Berlin | Allemagne

Téléphone : + 49 761 38693-0

le **Centrum für Europäische Politik** FREIBURG | BERLIN,

le **Centre de Politique Européenne** PARIS et

le **Centro Politiche Europee** ROMA forment

le **réseau des centres de politique européenne** FREIBURG | BERLIN | PARIS | ROMA.

Le réseau des centres de politique européenne analyse et évalue la politique de l'Union européenne indépendamment des intérêts individuels ou politiques, en accord avec la politique d'intégration et selon les principes d'un système libre et fondé sur le marché.