

La libéralisation du marché européen de l'électricité

La compétitivité en perspective

18 avril 2006

Numéro 14

dossierpolitique

La libéralisation du marché européen de l'électricité en marche : la compétitivité en perspective.

L'essentiel en bref

La période initiale d'ouverture du marché européen de l'électricité a globalement été une réussite avec une baisse du prix de l'électricité en termes réels par rapport à la période antérieure à 1997. Au cours des dernières années, la facture de courant des entreprises et des citoyens européens a cependant augmenté. En cause : une libéralisation des marchés nationaux et une intégration du marché européen insuffisantes. À ces facteurs s'ajoute l'introduction de nouvelles taxes et charges sur le prix de l'électricité prélevées, entre autres, pour subventionner les sources d'énergie renouvelables.

Position d'economiesuisse

Plus encore qu'en Suisse, les prix de l'électricité sont actuellement à la hausse dans l'Union européenne. Cette évolution résulte en bonne partie d'une réglementation excessive et inappropriée. L'UNICE, rebaptisée CEE (Confédération des entreprises européennes), a récemment mis en garde contre cette orientation dangereuse. Ces hausses de prix menacent plusieurs branches industrielles telles que l'industrie des métaux, celle du papier ou la chimie de base. La Commission européenne, priée de mettre en œuvre la libéralisation, a engagé début avril 2006 une procédure d'infraction contre presque tous les Etats membres. Il faut absolument vaincre la tendance au protectionnisme et à la montée en puissance de « champions nationaux » dans différents pays européens. C'est la condition à remplir pour achever le marché intérieur européen de l'énergie. La Suisse en revanche est encore bien loin de cet objectif.

Introduction

La libéralisation des marchés nationaux de l'électricité – l'introduction de la concurrence, la réduction des interférences extérieures – notamment politiques – et l'ouverture du marché à de nouveaux fournisseurs – est un phénomène de dimension mondiale. Bien que les raisons de l'ouverture du marché varient d'un pays à l'autre, le principal objectif – à côté de celui d'obtenir une production plus efficace – est d'offrir aux consommateurs des prix d'électricité moins élevés.

Pour les entreprises, le prix de l'énergie est un élément clé de leur compétitivité, en particulier au niveau international. Dans les industries très intensives en énergie (aluminium, ciment, céramique, chimie, alimentation, fonderies, verrerie, métaux non ferreux, papier et acier), les dépenses énergétiques constituent une grande part des coûts de production et toute augmentation fragilise ces entreprises et menace leur pérennité¹.

Initialisé par la directive 96/92/CE² du 19 décembre 1996 (complétée en 2003 par la directive 2003/54³) de la Commission européenne (CE), la libéralisation du marché européen de l'électricité a pour objectif de mettre en place, comme pour les autres biens et services circulant dans l'UE, un marché intérieur du courant. Auparavant, la production, le transport, la distribution et la commercialisation de l'électricité relevaient de la compétence d'opérateurs en situation de monopole ou d'oligopole. Désormais, les activités de transport et de distribution, qui restent des monopoles naturels, doivent avoir leurs finances et leur comptabilité séparées des activités de production et de commercialisation pour lesquelles la concurrence est en place. Avec l'introduction de la compétition, des prix de l'électricité « concurrentiels », fixés par le marché, coexistent avec des prix du réseau « régulés », fixés par les autorités des pays membres de

l'UE.

L'ouverture du marché a démarré en 1999 et s'achèvera le 1^{er} juillet 2007 lorsque tous les consommateurs européens pourront choisir librement leurs fournisseurs d'énergie. Actuellement, le degré de libéralisation varie encore fortement d'un pays à l'autre. En Allemagne, le marché a été complètement libéralisé en 1999, sans phase de transition, alors que la Finlande, la Suède et le Royaume-Uni avaient commencé à ouvrir progressivement leur marché longtemps auparavant. L'Autriche, le Danemark et les Pays-Bas ont totalement libéralisé leur marché domestique en 2003 alors que la France, la Belgique et l'Italie attendent la date butoir du 1^{er} juillet 2007 (cf. tableau en annexe).

Depuis le début du processus de libéralisation, les prix payés par les consommateurs finaux ont connu une baisse significative, aussi bien pour les consommateurs industriels que pour les ménages. De 1995 à 2004, celle-ci s'élève en termes réels à plus de 15 % (cf. figures 1 et 2, page 3). C'est le résultat de l'intégration des marchés, de l'introduction de la concurrence et de la baisse du prix des combustibles fossiles.

Depuis 2002, les tarifs de l'électricité sont cependant repartis à la hausse. Dans les pays de l'UE-15, les prix ont augmenté en moyenne de 4 % (ménages) et de 7 % par an (clients industriels)⁴. La Grèce demeure le pays où le prix de l'électricité est le moins cher, pendant que l'Italie et le Danemark présentent les tarifs les plus élevés⁵. Plusieurs facteurs expliquent cette évolution : la hausse du cours du charbon, du pétrole et du gaz, utilisés dans la production de l'électricité (cf. figure 3, page 4) ; les énormes besoins en investissements de l'industrie électrique, estimés par l'Agence Internationale de l'Énergie (AIE) à 1000 mrd d'euros jusqu'en 2030⁶ ; les conditions climatiques particulières de ces dernières années qui ont fait explo-

¹ Le niveau élevé du prix de l'électricité en Europe produit déjà des effets préjudiciables dans les secteurs dits électro-intensifs comme celui de l'aluminium. Après la fermeture de son site de Steg (VS), Alcan examine la possibilité de fermer des usines en France et aux Pays-Bas. La société norvégienne Norsk Hydro prévoit quant à elle de cesser l'activité de deux usines en Allemagne. La tendance est au transfert de la production vers des régions où le prix de l'énergie est le moins élevé, comme l'Afrique du Sud ou le Qatar.

² Directive 96/92/CE du Parlement européen et du Conseil du 19 décembre 1996 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité

³ Directive 2003/54/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 juin 2003 concernant des règles communes pour le marché intérieur de l'électricité

⁴ Ministère français de l'économie, des finances et de l'industrie, *Prix du gaz et de l'électricité en Europe au 1er janvier 2005*, juillet 2005. Extrait le 30 mars 2006 du site : <http://www.industrie.gouv.fr/energie/statisti/pdf/hanprix2.pdf>

⁵ Ibid.

⁶ *Eurelectric position paper*, loc. cit., p. 5

ser la demande en électricité et ont raréfié les ressources.

Cette hausse des prix, causée essentiellement par des facteurs exogènes, n'a pu être compensée par les gains de productivité réalisés grâce au processus de libéralisation. En cause, une ouverture insuffisante des

marchés nationaux et la faible intégration du marché européen. À ces facteurs s'ajoute l'introduction de nouvelles taxes et charges prélevées, entre autres, pour subventionner les sources d'énergie renouvelables.

Figure 1 : Evolution des prix payés par les consommateurs industriels (24 GWh, 1995–2004)*

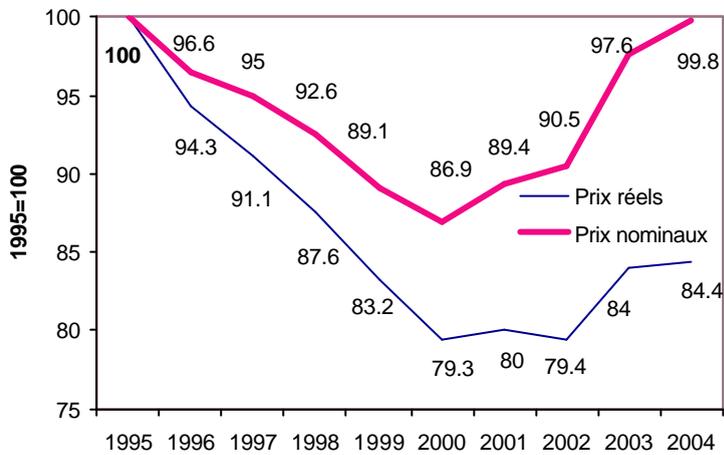
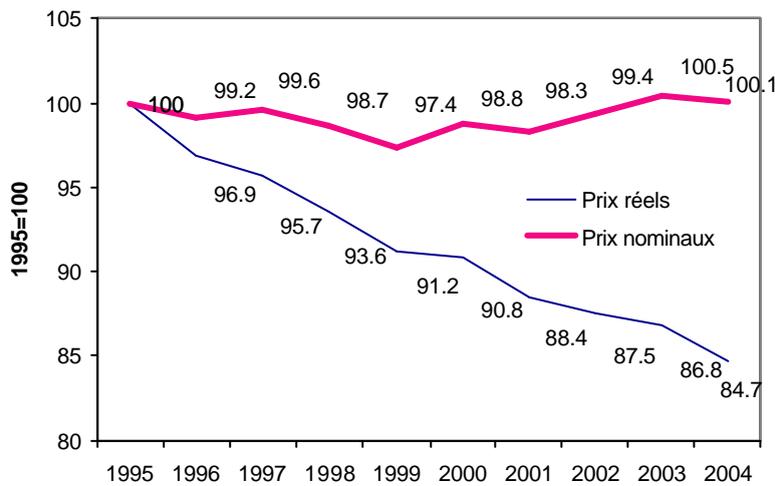
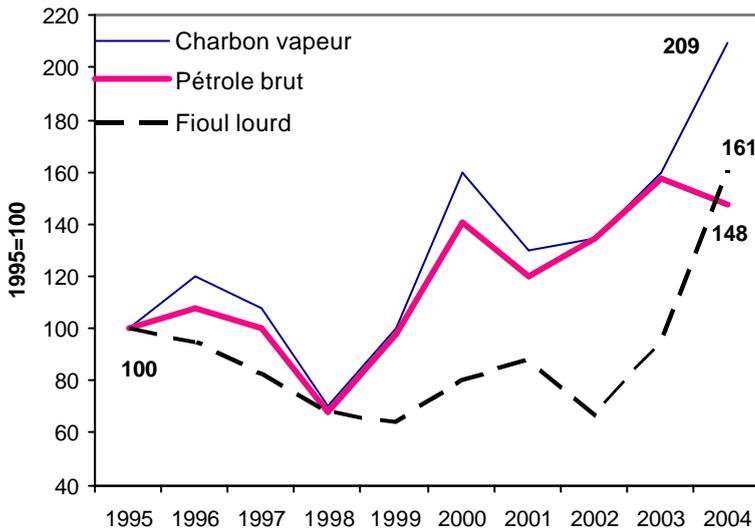


Figure 2 : Evolution des prix pour les ménages dans l'UE-15 (3,500 kWh, 1995–2004)*



* Rapport KEMA dans : *Eurelectric, Electricity Markets : Getting the Picture Straight and Boosting Market Integration*, 23.11.2005, p. 3. Extrait le 30 mars 2006 du site : <http://www.industrie.gouv.fr/energie/statisti/pdf/hanprix2.pdf>

Figure 3 : Evolution des prix du pétrole et du charbon (1995–2004) basée sur des prix nominaux en euros*



* Rapport KEMA, dans : *Eurelectric, Electricity Markets*, loc. cit., p. 4

1. Intégration insuffisante du marché européen de l'électricité

Comme le soulignent les derniers rapports de la Commission européenne sur l'état d'avancement du marché intérieur de l'énergie du 15 novembre 2005⁷ et du 16 février 2006⁸, l'intégration du marché européen souffre d'importants dysfonctionnements.

1.1 Marchés nationaux au lieu de marché unique

L'ouverture du marché vise à créer un marché unique de l'électricité. Or, actuellement, tous les marchés de l'électricité dans l'UE, à l'exception des pays nordiques, demeurent d'ampleur nationale. L'insuffisance des capacités d'interconnexion – lignes à haute tension qui permettraient de réels échanges entre

Etats – fait obstacle à l'imbrication nécessaire des marchés nationaux. Les échanges transfrontaliers sont insuffisamment développés pour exercer une pression concurrentielle sur les prix. Un indicateur le montre : les différences de prix de l'électricité dans l'UE peuvent aller jusqu'à 100 %. Ainsi, les prix payés par les clients industriels s'échelonnent entre 40 euros/MWh en Lettonie et près de 80 euros/MWh en Italie. De leur côté, les petits consommateurs et des ménages doivent déboursier entre 69 euros/MWh et 120 euros/MWh (cf. figure 4, page 5).

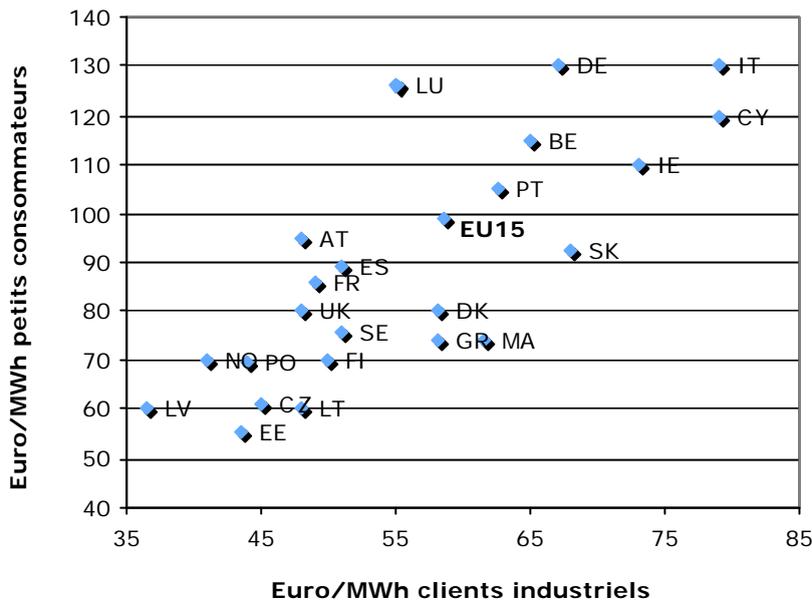
1.2 Davantage de concentration au lieu de davantage de concurrence

Le point de départ de l'ouverture des marchés fut dans de nombreux Etats membres un monopole ou un oligopole détenu par une seule ou un très petit nombre de grosses sociétés. L'introduction de la concurrence au niveau de l'Union européenne devait mettre un terme à cette situation en soumettant les entreprises à une concurrence à l'échelle du continent. Tel n'est pas encore le cas. L'analyse du nombre réel de consommateurs qui ont changé de fournisseur permet de juger la

⁷ Commission européenne, DG Tren, Rapport sur l'état d'avancement de la création du marché intérieur du gaz et de l'électricité, 15.11.2005. Extrait le 30 mars 2006 du site : http://europa.eu.int/comm/energy/electricity/report_2005/doc/2005_report_fr.pdf

⁸ European Commission, *DG Competition, Preliminary Findings of the Energy Sector Inquiry*, 16.03.2006. Extrait le 30 mars 2006 du site : http://europa.eu.int/comm/competition/antitrust/others/sector_inquiries/energy/

Figure 4 : Prix d'électricité payés par les consommateurs finaux : juillet 2004*



* European Commission, *Technical Annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market*, Brussels, 5.1.2005, pp. 4, 5, 8

portée de l'ouverture à la concurrence. Ainsi, moins de la moitié des utilisateurs ont changé de fournisseur dans l'Union européenne depuis les débuts de l'ouverture du marché, avec des chiffres variant entre 0 % pour la Grèce, 9 % pour le Portugal et jusqu'à plus de 50 % pour les pays nordiques et le Royaume-Uni (cf. tableau en annexe). Deux explications sont invoquées par la Commission européenne :

- **La présence d'entreprises étrangères est bien souvent trop faible.** Dans la majorité des cas, elle est inférieure à 20 %. Jusqu'ici, les opérateurs, issus des monopoles nationaux, n'ont pas permis l'accès de nouveaux acteurs et utilisent souvent leur position dominante sur le marché pour augmenter leurs prix. En France, peu d'acteurs sont en mesure de concurrencer EDF, qui conserve plus de 80 % du marché. Et en Allemagne, l'Office fédéral des cartels, comme les industriels, critique régulièrement la domination des deux grands opérateurs, E.ON et RWE et leur politique de prix élevés.
- **Le secteur est en phase de consolidation.** La tendance est à la constitution d'entreprises éner-

gétiques les plus grandes possibles qui dominent un marché national tant dans le domaine de l'électricité que du gaz. En Allemagne, E.ON a absorbé Ruhrgas. En Espagne, Gas Natural a lancé une OPA sur Endesa. En France, Suez et Gaz de France ont fusionné pour contrer une éventuelle OPA de l'italien ENEL. La carte de l'Europe énergétique qui se dessine est celle de six ou sept champions nationaux (dont EDF et Suez-GDF en France, E.ON et RWE en Allemagne) dont les activités s'étendent aujourd'hui déjà bien au delà des frontières nationales et qui pourraient se partager à l'avenir un marché de 450 millions d'habitants.

2. Le poids des politiques environnementales

La hausse des « taxes écologiques » (incluant la promotion des nouvelles sources d'énergie renouvelables⁹, le

⁹ Directive 2001/77/CE du Parlement Européen et du Conseil du 27 septembre 2001 relative à la promotion de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables sur le marché intérieur de l'électricité

système communautaire d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre (ETS)¹⁰, l'efficacité énergétique¹¹, etc.) a annulé en grande partie la baisse des prix observée depuis l'ouverture des marchés.

Si l'on tient uniquement compte des taxes qui sont directement imputées aux consommateurs finaux, on constate que la part payée par les clients industriels représente 11,5 % du prix de l'électricité en 2004,

Figure 5 : Evolution et taxation (excl. TVA) des prix pour les consommateurs industriels (24 GWh, 1995 – 2004)*

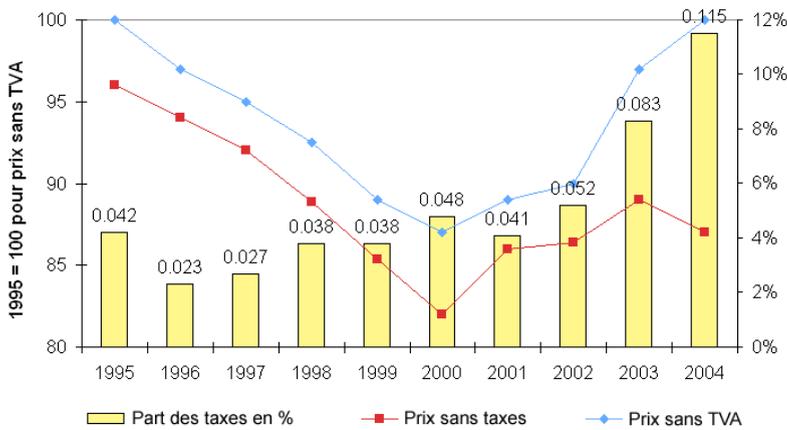
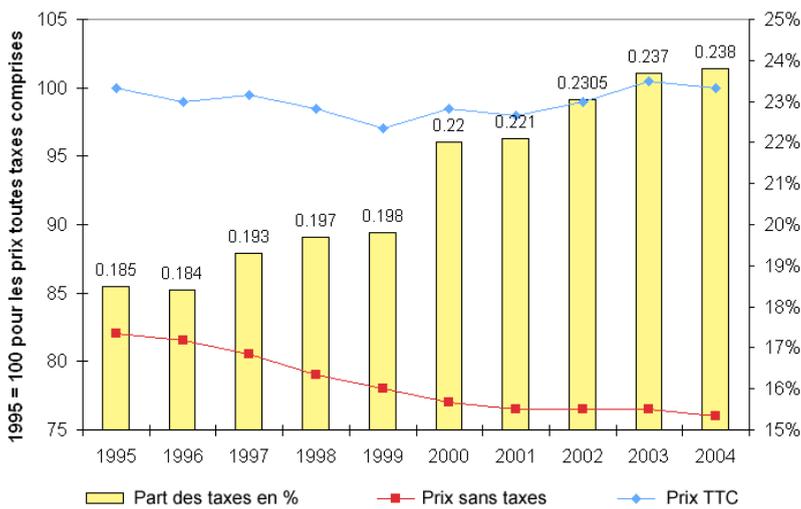


Figure 6 : Evolution et taxation (incl. TVA) des prix pour le ménages (3500 kWh, 1995–2004)*



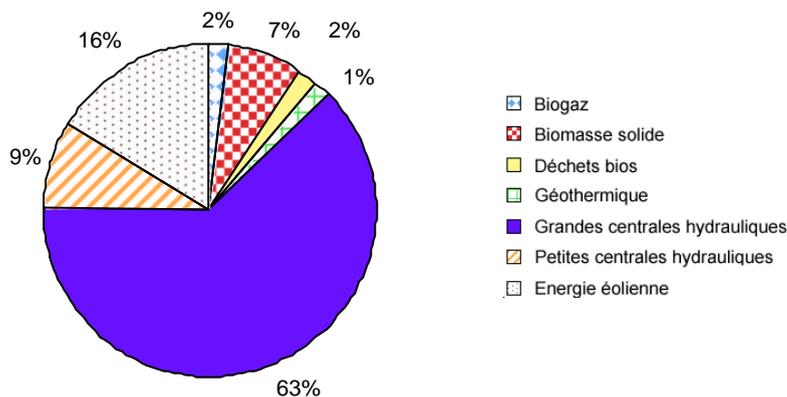
Pays inclus (12) : Belgique, Finlande, France, Allemagne, Grèce, Irlande, Italie, Luxembourg, Norvège, Portugal, Espagne, Royaume-Uni

* Rapport KEMA, dans : Eurelectric, Electricity Markets, loc. cit., p. 3

¹⁰ Directive 2003/87/CE du Parlement européen et du Conseil du 13 octobre 2003 établissant un système d'échange de quotas d'émission de gaz à effet de serre

¹¹ Commission européenne, Livre vert sur l'efficacité énergétique, ou comment consommer mieux avec moins, 2005

Figure 7 : Production d'électricité de sources renouvelables dans l'UE-25 en 2003*



* European Commission, *The support of electricity from renewable energy sources*, 12/2005, p. 19

contre 4,2 % en 1995 (cf. figure 5, page 6). En ce qui concerne le prix de l'électricité destinée aux ménages, le poids des taxes est encore plus lourd : il se monte à 23,8 % en 2004 contre 18,5 % en 1995 (cf. figure 6, page 6)¹².

2.1 Des nouvelles énergies renouvelables peu compétitives

On entend par énergies renouvelables des énergies telles que les centrales hydrauliques, la géothermie, le biogaz, la biomasse, le vent et la photovoltaïque. À l'exception notable de l'énergie hydraulique, la plupart de ces technologies ne sont pas compétitives, étant trois à quinze fois plus chères que l'électricité « conventionnelle ».

Actuellement, la part de l'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables dans les 25 pays de l'UE s'élève à 14 %, soit 394 TWh (cf. figure 7).

Pour encourager leur développement, l'UE a adopté la directive 2001/77/CE du 27 septembre 2001¹³ relative à la promotion des énergies produites à partir de sources d'énergie renouvelables. Celle-ci prévoit de porter à 21 % la part d'électricité produite à partir de sources d'énergie renouvelables en 2010, au moyen d'objectifs quantitatifs nationaux, de régimes de soutien, et en facilitant l'accès du courant « vert » au transport et à la distribution d'électricité.

2.2 Les objectifs quantitatifs nationaux

Le graphique à la page 8 (cf. figure 8) présente la part des énergies renouvelables dans la production des pays européens en 1997 et en 2002, ainsi que les objectifs pour 2010, tels qu'ils sont fixés par la Commission européenne.

D'après ce graphique, il est très improbable que les pays de l'UE puissent atteindre leurs objectifs de production d'électricité « verte » à la date prévue¹⁴. Malgré les programmes de soutien, seuls 43 TWh, soit 26 % du volume ciblé, ont pu être produits en 2002. En revanche, la charge financière qui résulte de ces mesures a déjà atteint un niveau significatif.

2.3 Des systèmes de soutien coûteux

Les principaux régimes de soutien sont le système de certificats « verts », le régime de prix garantis, et le crédit d'impôt à la production.

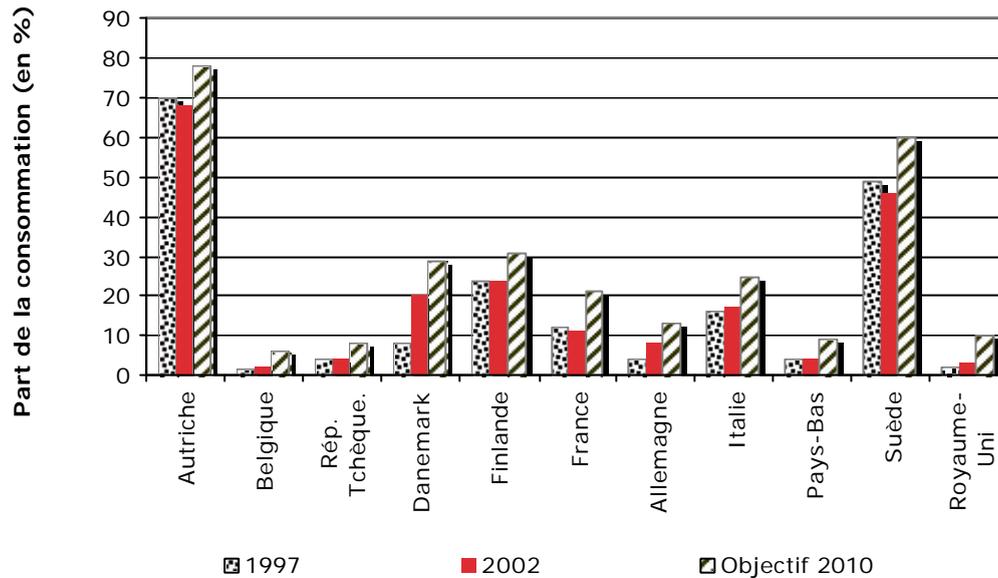
La majorité des pays membres de l'UE ont mis en place un régime de prix garantis (*feed-in tariffs*). En assurant aux producteurs des revenus fixes sur une longue période, ce système a permis une augmentation significative de la production d'électricité renouvelable, en particulier celle de l'énergie éolienne. Par contre, il engendre des coûts élevés pour le consommateur pour des décennies et provoque une distorsion de la concurrence qui lèse les producteurs d'énergie « conventionnelle ».

¹² Ces chiffres n'incluent pas les surcharges prélevées sur la production et/ou le transport d'électricité, la charge fiscale est donc encore plus élevée.

¹³ Directive 2001/77/CE, loc. cit., p. 3

¹⁴ IFIEC Europe, p. 3

Figure 8 : Production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables en 1997, 2002 et 2010 (objectifs de 11 pays membres de l'UE)*



* IFIEC Europe, *Promotion of renewable energies in the EU member States : Consequences on the Price of Electricity for Industrial Consumers*, January 2005, p. 3

2.4 La prédominance de l'énergie éolienne

L'énergie éolienne est la source d'énergie renouvelable qui connaît la plus forte croissance. Ces dix dernières années, sa part a augmenté de 35 %. En 1997, elle ne représentait que 2,3 % de la production d'énergie renouvelable, contre 16 % en 2004¹⁵ (cf. figure 9, page 9). Cette énergie est toutefois coûteuse et... peu écologique. Il y a plusieurs raisons :

- Les éoliennes ne peuvent remplacer d'autres moyens de production d'électricité. En raison du caractère intermittent de sa production (en fonction de la vitesse du vent), l'énergie éolienne nécessite d'être associée avec d'autres sources d'énergie pour alimenter les consommateurs en permanence. Il s'agit la plupart du temps d'une centrale thermique conventionnelle (charbon ou gaz). Il peut arriver que le couple éolienne-centrale thermique soit encore plus polluant qu'une

centrale thermique seule ! À noter, le Danemark, pays pionnier dans l'éolien a même augmenté ses émissions de gaz à effet de serre¹⁶.

- De lourds investissements dans les capacités de transport sont nécessaires. D'une part, parce qu'il faut développer le réseau de transport entre les zones de production et les zones de consommation. D'autre part, parce que l'éolienne impose le développement de réseaux de transport surdimensionnés¹⁷. Très coûteux, le développement des réseaux de transport est aussi une source d'importantes nuisances (visuelle, sonores, électromagnétiques).
- L'expérience montre que, par vent fort, la production d'électricité éolienne augmente le risque de saturation des réseaux de transport nationaux et limitrophes¹⁸. Faute de pouvoir importer tout le courant « vert » produit en l'Allemagne, les Pays-

¹⁵ IFIEC Europe, p. 12

¹⁶ Extrait le 30 mars 2006 du site : http://www.eurocarbone.com/energie_renouvelable_eolienne.htm

¹⁷ Le volume moyen de courant généré par les centrales éoliennes

est bien moins élevé que la capacité théorique.

¹⁸ UNICE position paper, *Future development of EU policy to promote the use of renewable energy sources to produce electricity*, 24.06.2005, p.3

Vue d'ensemble des régimes nationaux de soutien*

Pays	Prix garanti	Certificat „Vert”	Réduction fiscale pour la production
Autriche	X		
Belgique	X	X	
Rép. Tchèque	X	planifié	
Danemark	X	planifié	
Finlande			X
France	X ←		
Allemagne	X	X	
Italie	X	X	
Pays-Bas	X		X
Suède		X →	
Royaume-Uni		X	X

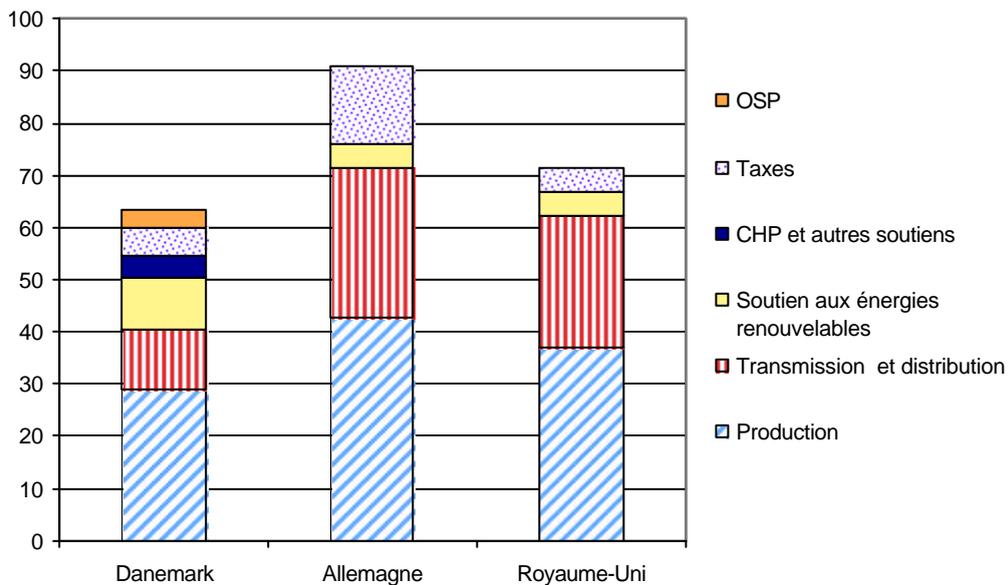
Bas ont été contraints d’instaurer un système de mise aux enchères, qui a fait augmenter le prix de l’électricité.

2.5 Quel impact sur les prix ?

Compte tenu du potentiel de croissance de la production d’énergie renouvelable, le fardeau supporté par les consommateurs pour soutenir les énergies renouvelables devrait encore s’alourdir : en Allemagne et au Royaume-Uni, où la part des énergies renouvelables ne dépasse pas 9 %, le surcoût est de 4 % à 5 %. Tandis qu’au Danemark, où la part de l’électricité produite à partir de sources d’énergie renouvelables est de plus de 20 %, le renchérissement est de 15 %¹⁹ (cf. figure 9).

* IFIEC Europe, p. 9

Figure 9 : Prix de l’électricité fin 2004 / consommateur industriel moyen (-20 GWh/an)*



* Ibid

¹⁹ European Commission, *The support of electricity from renewable energy sources*, loc. cit. p. 45

Commentaire

- Le processus de libéralisation du marché de l'énergie en Europe, en tant que résultat de la concurrence, a diminué nettement les prix de l'énergie. Il est donc essentiel de maintenir la pression en vue de la libéralisation et de renforcer la confiance dans le processus de libéralisation. Une mise en œuvre complète et effective des directives sur la libéralisation par les Etats membres s'impose.
- Dans les pays de l'UE, où la production d'électricité à partir de sources fossiles et thermiques (charbon et gaz) représente une grande part de la production totale, les énergies renouvelables jouent un rôle dans la sécurité de l'approvisionnement et la protection environnementale. La charge supportée par les consommateurs d'électricité a toutefois déjà atteint des proportions qu'il est nécessaire de réduire. En l'absence de telles corrections, l'amélioration de la capacité concurrentielle du marché européen du courant est remise en question. DN

Pour toutes questions :

urs.naef@economiesuisse.ch

deia.nguyen@economiesuisse.ch

Annexe :

Ouverture des marchés de l'électricité dans l'UE-15 (2005)*

Pays	% ouverture du marché	Ouverture complète	Principaux fournisseurs	Part de marché des principaux fournisseurs	% de changement de fournisseurs depuis l'ouverture du marché	
					clients industriels	Petits consommateurs
Autriche	100%	2003	Verbund, Rwe, E.On, Edf	67%	22%	3%
Belgique	c. 90%	2007	Electrabel, Edf, Essent, Nuon, Centrica	c.90%	35%	19%
Danemark	100%	2003	Elsam, E2, Vattenfall, E.On	67%	>50%	5%
Finlande	100%	1997	Fortrum, Vf, E.On	30%	>50%%	Indisponible
France	70%	2007	Edf, Electrabel, Endesa	88%	22%	X
Allemagne	100%	1999	Rwe, E.On, Vattenfall, Edf	50%	35%	6%
Grèce	62%	2007	Ppc	100%	0%	X
Irlande	56%	2007	Esb, Nie	88%	>50%	1%
Italie	79%	2007	Enel, Electrabel, Endesa, Edison, Verbund	35%	15%	X
Luxembourg	57%	2007	Cegedel	100%	10%	X
Pays-Bas	100%	2003	Electrabel, Essent, Nuon, E.On	88%	30%	35%
Portugal	100%	2004	Edp, Endesa	99%	9%	1%
Espagne	100%	2003	Endesa, Iberdrola, Edp, Enel, Union Fedosa	85%	18%	0%
Suède	100%	1998	Vattenfall E.On, Fortum	70%	>50%	Indisponible
Royaume-Uni	100%	1998	British Energy, Edf, E.On, Rwe, Centrica	60%	>50%	>50%

* European Commission, *Technical annexes to the Report from the Commission on the Implementation of the Gas and Electricity Internal Market*, loc. cit., p. 2