

Comment faire face à la crise du système électrique européen

Gaëlle Hossie, Aude Rigard-Cerison

Conçu au milieu des années 1990, le marché intérieur européen de l'électricité ne répond plus aujourd'hui aux objectifs fixés initialement : compétitivité, sécurité d'approvisionnement et lutte contre le changement climatique. Le Commissariat général à la stratégie et à la prospective (CGSP) recommande que chacun de ces trois objectifs soit concrétisé par un instrument précis. Parallèlement, au titre de ses préoccupations climatiques, l'Union européenne devrait s'engager uniquement à réduire ses émissions de CO₂.

Le marché intérieur européen de l'électricité a vu le jour au milieu des années 1990, inspiré par la restructuration et la libéralisation du secteur au Royaume-Uni : les monopoles verticaux traditionnels étaient devenus inefficaces tant en termes de prix que pour assurer la sécurité d'approvisionnement. La concurrence plus intense engendrée par la libéralisation était supposée faire baisser les prix pour les consommateurs.

À partir du milieu des années 2000, avec la montée des préoccupations climatiques, la politique énergétique européenne s'est davantage concentrée sur le volet environnemental. En témoignent, d'une part, la mise en place en 2005 du marché communautaire de quotas d'émissions (EU ETS) qui couvre, entre autres, les émissions des centrales électriques et, d'autre part, l'adoption du paquet énergie-climat en 2008 qui fixe des objectifs ambitieux pour l'Union européenne en termes d'émissions de gaz à effet de serre, de déploiement des énergies renouvelables (ENR) et d'efficacité énergétique.

Mais, aujourd'hui, cette architecture ne répond manifestement plus aux objectifs qui ont présidé à la conception de l'Europe de l'énergie, à savoir la compétitivité, la sécurité d'approvisionnement et la lutte contre le changement climatique :

• **Les prix de détail de l'électricité pour les ménages européens et les industriels ont augmenté respectivement de 27 et 24 % entre 2008 et 2013** (figures 1 et 2), soit une moyenne de 5 et 4,5 % par an (sur

la même période, le taux d'inflation se situe autour de 2 %). C'est aujourd'hui un problème politique majeur en Allemagne, mais aussi au Royaume-Uni, en Espagne...

S'agissant notamment des industriels, l'écart de prix avec certaines grandes régions du monde s'est accru :

les industriels européens paient leur électricité plus de 2 fois plus cher que leurs homologues américains et russes. La menace que de telles disparités représentent pour leur compétitivité a entraîné des réactions protectionnistes de la part de certains États européens qui se sont notamment traduites par la mise en place de

La concurrence plus intense était supposée faire baisser les prix pour les consommateurs

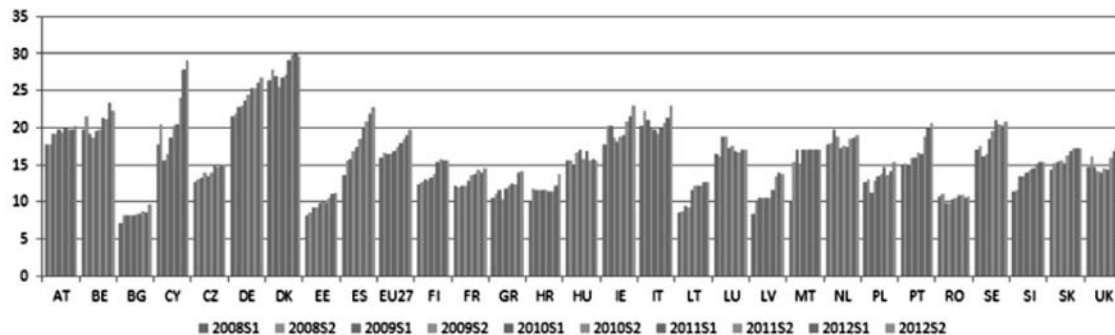


Figure 1. Prix de l'électricité pour les ménages (en c€/kWh, TTC)

Source : Eurostat Energy Statistics

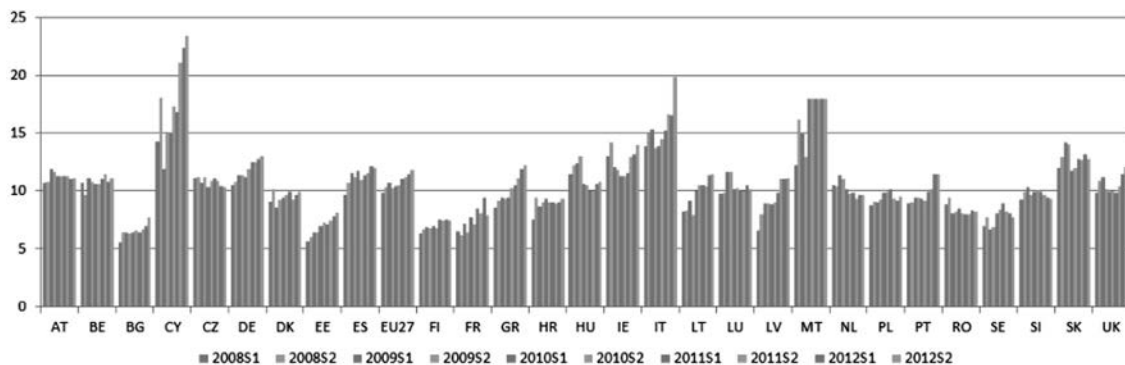


Figure 2. Prix de l'électricité pour les industriels (en c€/kWh – hors TVA, impôts et taxes récupérables, et hors éventuelles exonérations)

Source : Eurostat Energy Statistics

mesures d'exemption parfois litigieuses vis-à-vis des règles communautaires : en décembre dernier, la Commission a ouvert une enquête en vue d'évaluer la compatibilité de la loi allemande sur les énergies renouvelables EEG 2012 avec les règles de l'UE.

• **Le fonctionnement physique du système est menacé à court et à long terme** : le système électrique européen est aujourd'hui en situation de surcapacité, sauf dans certaines régions comme le sud de l'Allemagne. Ceci s'explique par la crise économique qui a fait baisser la demande d'électricité de 10 % par rapport aux prévisions, mais également par l'intégration massive d'ENR subventionnées, prioritaires et de coût marginal nul sur le réseau : alors que la demande d'électricité baissait en moyenne de 1 % par an entre 2008 et 2012, la production issue des ENR augmentait de 7 % par an. Cette situation a entraîné une baisse significative des prix du marché de gros : ils ont diminué de près de 40 % entre 2008 et 2013

et deviennent même parfois négatifs. Cela a également eu pour corollaire de réduire fortement la durée de fonctionnement des moyens de production conventionnels comme les centrales thermiques à gaz, dégradant par conséquent leur rentabilité : dans l'UE-27, près de 12 % des capacités thermiques fonctionnant au gaz pourraient fermer en l'espace de 3 ans. Ces centrales sont pourtant indispensables à l'équilibre du système qui doit faire face à l'afflux d'ENR intermittentes et aléatoires.

À ces difficultés de court terme, se rajoutent des problèmes de financement du système électrique (production et transport) sur le long terme : d'importants investissements sont nécessaires au renouvellement des infrastructures vieillissantes et à la décarbonisation du secteur, mais les énergéticiens européens (dont certains rencontrent de graves difficultés financières) auront du mal à y faire face, l'endettement net des 10 plus grands ayant doublé au cours des cinq dernières années.

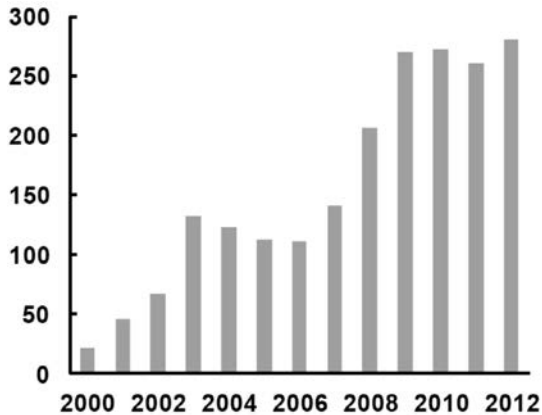


Figure 3. Évolution de la dette nette des dix plus grands énergéticiens européens (en milliards d'euros)

Source : IHS CERA 2012 European Policy Dialogue final report

• **Les émissions de CO₂ augmentent dans certains pays européens comme l'Allemagne et le Royaume-Uni** : suite à l'effondrement du prix du CO₂ sur le marché des quotas et à la baisse des prix mondiaux du charbon (conséquence de la révolution américaine des gaz de schiste), le recours au charbon pour la production d'électricité augmente dans de nombreux pays européens au détriment du gaz, faisant ainsi croître les émissions de CO₂.

Les raisons de cette crise

Cet état des lieux alarmant est en partie imputable à des facteurs exogènes difficilement maîtrisables et non anticipés : la crise économique et ses effets sur la demande, la montée en puissance des gaz de schiste aux États-Unis et ses effets sur les prix mondiaux du charbon. Mais les politiques communautaires et nationales en matière d'énergie et de climat sont, elles aussi, responsables. En effet, les interactions entre les politiques n'ont pas été analysées : le paquet énergie-climat, en soutenant l'intégration d'une importante quantité d'ENR subventionnées « hors du marché », a créé d'importantes distorsions sur le marché de l'électricité, contrecarrant les objectifs de la libéralisation : la baisse des prix sur le marché de gros s'est accompagnée de l'augmentation des prix pour les consommateurs finals,

qui doivent supporter le soutien financier aux énergies renouvelables. Par ailleurs, les politiques en matière d'efficacité énergétique et de soutien aux ENR pour atteindre les « 3 x 20 » en diminuant les émissions de CO₂ du secteur électrique réduisent le besoin de quotas pour ces secteurs et créent donc un surplus diminuant les prix du CO₂ sur le marché ETS.

Vers un marché de l'électricité européen efficace et durable

Face à ce diagnostic, le CGSP a émis des recommandations afin de tendre vers un marché de l'électricité européen et un cadre politique durables.

Il importe tout d'abord de bien clarifier le « trilemme » compétitivité, sécurité d'approvisionnement et lutte contre le changement climatique : à chaque objectif, devrait être associée une ambition claire qui se concrétiserait par un instrument précis.

Il est également crucial de bien distinguer les objectifs véritables (les trois précités) des moyens mis en œuvre pour les atteindre : dans le cadre des réflexions autour du nouveau paquet énergie-climat 2030, l'Union européenne devrait considérer la réduction des émissions de CO₂ comme le seul objectif, le recours à l'efficacité énergétique et le développement des énergies renouvelables étant considérés comme des moyens à son service. Des objectifs quantitatifs ne devraient donc pas leur être assignés.

Il est nécessaire de faire évoluer le marché européen de quotas de CO₂ pour redonner du sens à la valeur du CO₂ et le transformer en un mécanisme crédible donnant de la visibilité sur le long terme (jusqu'en 2030) aux acteurs.

Enfin, les mécanismes de soutien aux énergies renouvelables doivent être revus : celles qui sont matures doivent être intégrées au marché à travers des mécanismes qui responsabilisent les producteurs d'ENR à l'équilibre offre-demande. Quant au soutien public aux ENR non matures, il doit être orienté vers la R&D dont les efforts doivent être coordonnés – par exemple, via des feuilles de route au niveau européen. ■