

Non classifié

Français - Or. Anglais

16 janvier 2024

**DIRECTION DES AFFAIRES FINANCIÈRES ET DES ENTREPRISES
COMITÉ DE LA CONCURRENCE**

Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation

Synthèse de la table ronde sur la concurrence dans les marchés de l'énergie

Annexe au compte rendu succinct de la 73e réunion du Groupe de travail n° 2

28 novembre 2022

Cette synthèse rédigée par le Secrétariat de l'OCDE résume les conclusions principales qui se sont dégagées de la table ronde sur la concurrence dans les marchés de l'énergie, organisée par le Groupe de travail n° 2 le 28 novembre 2022

D'autres documents consacrés à ce sujet sont disponibles à l'adresse suivante :
www.oecd.org/competition/competition-in-energy-markets.htm

Pour toute question concernant ce document, veuillez prendre contact avec M^{me} Federica MAIORANO.
Courriel : Federica.Maiorano@oecd.org

JT03535789

Synthèse de la table ronde sur la concurrence dans les marchés de l'énergie

Par le Secrétariat

Le 28 novembre 2022, le Groupe de travail n° 2 sur la concurrence et la réglementation a organisé une table ronde afin d'aborder la question de la concurrence dans les marchés de l'énergie. La note de référence établie par le Secrétariat de l'OCDE, les contributions écrites, ainsi que les débats tenus par les délégués et les experts, ont fait ressortir les points suivants :

1. Les prix élevés de l'énergie sont l'une des préoccupations principales des ménages et des entreprises, mais les événements sous-jacents à l'augmentation des prix se situent en dehors du champ de compétence des autorités de la concurrence.

Les prix élevés observés sur les marchés de l'énergie sont la conséquence de chocs externes dus à la pandémie de COVID-19 et à l'invasion de l'Ukraine par la Russie. Les pénuries de produits de base ont entraîné une hausse record du cours des produits énergétiques dont les effets ont été ressentis à l'échelle mondiale. Le niveau élevé des prix de l'électricité et du gaz naturel a eu des répercussions significatives sur l'inflation, la croissance économique, la qualité de vie et les objectifs stratégiques plus larges, comme la décarbonation.

Les prix de l'énergie ont considérablement baissé au début de la pandémie de COVID-19 en mars 2020, en raison d'un ralentissement sans précédent de l'activité économique et des transports. Les prix de l'énergie ont connu un rebond au second semestre 2021 sous l'effet d'une reprise de l'activité économique et des déplacements. Les prix du pétrole et du gaz naturel ont ainsi dépassé leur niveau d'avant la pandémie, et le cours du gaz naturel européen a même atteint un record historique, entraînant un prix de gros de l'électricité encore inédit.

Alors que les prix du gaz naturel ont augmenté dans l'ensemble de l'Europe, le niveau d'augmentation des prix de l'électricité varie d'un pays à l'autre. Les pays qui dépendent du gaz naturel pour la production (de pointe) d'électricité et qui disposent d'interconnexions électriques plus limitées ont connu les augmentations les plus fortes. Les pays moins dépendants de leurs centrales à gaz naturel et bénéficiant d'un nombre supérieur d'interconnexions électriques, comme les pays nordiques, ont quant à eux subi une hausse plus faible des prix.

2. Les gouvernements ont introduit toute une série de mesures pour remédier aux pénuries sur le marché et limiter l'incidence de la hausse des prix sur les ménages et les entreprises.

Face à la crise, les pouvoirs publics ont adopté des mesures pour limiter les pénuries de gaz et l'incidence de l'augmentation des factures d'énergie sur les entreprises et les ménages. Certains pays ont instauré des mécanismes visant à plafonner, selon différentes modalités, les prix du gaz naturel et de l'électricité payés par les consommateurs. Le coût budgétaire de tels plafonds de prix s'est avéré bien supérieur aux prévisions, en grande partie car les prix de l'énergie ont été plus élevés et pendant plus longtemps que ce qui avait été anticipé. Plusieurs pays ont adopté des mesures de redistribution ciblées à destination des ménages à faible revenu ou couvrant l'ensemble des ménages afin d'économiser le temps nécessaire à la gestion de paiements plus ciblés.

Différentes mesures ont en outre été mises en œuvre pour influencer l'offre et la demande :

- Sur le versant de l'offre, des investissements ont été déployés pour augmenter la capacité d'importation de gaz naturel liquéfié (GNL). De nouveaux terminaux flottants de GNL sont ainsi en cours de construction et l'Europe cherche à diversifier ses sources d'approvisionnement afin de ne plus être tributaire de son principal fournisseur antérieur, à savoir la Russie. Face aux bénéfices réalisés par les producteurs de pétrole, de gaz et d'électricité, certains pays ont instauré des mesures d'imposition exceptionnelles.
- Sur le versant de la demande, différentes mesures ont été mises en œuvre de manière à réduire la dépendance aux combustibles fossiles, à investir dans les infrastructures de production renouvelable et à inciter les clients à réduire leur consommation. Le pétrole et le charbon sont également utilisés comme solutions de substitution au gaz naturel.

L'Europe a été particulièrement touchée par la crise, mais les marchés européens sont parvenus à s'adapter à cette nouvelle situation. En 2022, malgré la diminution des flux de gaz russe, les réserves ont pu être reconstituées par une réduction drastique de la demande et par une augmentation des importations de GNL. Les forces du marché ont également permis une redistribution importante des flux d'électricité, ce qui a mis en évidence l'importance de maintenir le fonctionnement du marché et les risques que peut susciter toute intervention ciblant les prix du gaz et de l'électricité en termes de sécurité de l'approvisionnement.

3. Les autorités de la concurrence ont été particulièrement actives pendant la crise et certaines ont exprimé leur inquiétude quant aux potentiels effets à long terme de la crise de l'énergie sur la concurrence et la libéralisation des marchés de l'énergie.

Les autorités de la concurrence ont été actives pendant la crise, y compris en émettant un avis sur les mesures d'action programmées ou en faisant des recommandations d'ajustement en faveur de la concurrence. À titre d'exemple, l'une des mesures mises en œuvre dans l'OCDE consistait à définir le prix de référence applicable au gaz naturel utilisé dans la production d'électricité. Même si cette mesure n'était que temporaire, il existait un risque qu'elle fausse les indications données par les prix, et par conséquent qu'elle présente moins d'incitations à réduire la consommation de gaz naturel. De la même manière, le plafonnement des prix de détail ont souvent été critiqués car ils limitent les effets des ajustements de la demande, comme les pratiques de conservation de l'énergie ou les investissements dans l'efficacité énergétique. À l'inverse, les mesures assurant un soutien aux revenus des ménages vulnérables n'entraînent pas de distorsion du prix marginal de l'énergie et sont donc considérées comme plus efficaces.

Dans plusieurs pays, la crise a entraîné un ralentissement du processus de libéralisation de la vente au détail. Dans certains cas, les ménages bénéficiaient encore d'un tarif réglementé et le calendrier de l'ouverture de ce segment de marché à la concurrence avait été retardé. Dans d'autres pays, les pouvoirs publics sont intervenus pour geler les prix dans le marché libéralisé et certains fournisseurs ont quitté le marché. De manière générale, différentes autorités de la concurrence ont par ailleurs fait état de leurs inquiétudes sur le fait la crise retarderait le processus de libéralisation.

4. De nombreuses autorités de la concurrence ont réalisé des études de marché pour analyser l'augmentation des prix, en particulier sur le marché des carburants.

Bien que certaines autorités se soient vu formellement confier des activités spécifiques de suivi, la plupart ont agi de leur propre initiative. Les études de marché n'ont de façon générale pas permis de mettre en évidence de comportements anticoncurrentiels de la part

des fournisseurs d'énergie. Une étude consacrée au secteur du charbon a par exemple conclut que l'augmentation du prix du charbon était liée à une pénurie de cette matière première et que les prix de vente ont augmenté proportionnellement à la hausse des prix d'achat payés par les dépôts auprès des fournisseurs ou des importateurs. Les marges bénéficiaires n'ont par ailleurs pas augmenté de manière importante. Dans le secteur des carburants, une autorité de l'OCDE a montré que la hausse des prix dans les stations-service était en grande partie due à des indices de prix internationaux plus élevés pour le diesel et l'essence.

5. La décarbonation du secteur de l'énergie, ainsi que d'autres segments de l'économie, s'avère essentielle pour lutter contre le changement climatique et opérer une transition vers la neutralité des émissions de carbone.

L'augmentation de la part de l'électricité produite à partir de sources d'énergies renouvelables et la gestion des marchés de l'électricité comptant une part importante d'énergies renouvelables présentent plusieurs difficultés.

- **Compétitivité des énergies renouvelables :** la compétitivité des coûts de la production renouvelable s'est améliorée au cours des dix dernières années, mais l'augmentation des coûts des matières premières et du transport a entraîné une inversion de la tendance à long terme de la baisse des coûts. Compte tenu des prix actuels, les subventions apparaissent de moins en moins nécessaires. Un retrait trop rapide pourrait néanmoins porter préjudice aux investissements indispensables pour atteindre les objectifs de neutralité carbone. Les investissements dans les énergies renouvelables ont des délais de maturation considérables et leurs délais d'amortissement sont supérieurs à ceux des projets liés aux combustibles fossiles.
- **Formation des prix sur les marchés de l'électricité :** à mesure qu'augmente la part des énergies renouvelables dans la structure de la production, le modèle de fixation des prix à la marge peut ne plus être applicable. À l'heure actuelle, la plupart des marchés de gros de l'électricité définissent des prix d'équilibre qui reflètent le coût marginal à court terme de la dernière centrale desservie selon l'ordre des coûts croissants ; il s'agit généralement d'un producteur d'énergie à partir de gaz, de charbon ou de pétrole. Avec l'essor des énergies renouvelables, ce type d'installation de production s'imposera de plus en plus souvent comme la centrale marginale, ce qui se traduira par des prix de gros de l'énergie relativement faibles, voire négatifs. Or si les prix faibles s'inscrivaient dans la durée, les producteurs d'énergies renouvelables ne seraient pas en mesure de générer des recettes suffisantes pour couvrir le coût de leurs investissements initiaux. Par ailleurs, compte tenu de la nature intermittente des énergies renouvelables, même les réseaux bénéficiant d'une capacité de production d'énergies renouvelables en abondance ont besoin de disposer en renfort d'une capacité de production conventionnelle, et ce, afin d'éviter toute coupure de l'alimentation électrique lorsque les énergies renouvelables ne sont pas disponibles. La question de la juste rémunération de cette capacité pose un défi de taille en termes d'organisation du marché. Des délégués ont attiré l'attention sur certains projets d'investissement dans les batteries actuellement en développement.
- **Risque d'actifs échoués :** si les pouvoirs publics limitent l'utilisation de combustibles fossiles, certains actifs ne pourront être utilisés et ne seront donc plus économiquement rentables.
- **Corrélation entre les prix nationaux des énergies renouvelables et les prix mondiaux des combustibles fossiles :** une part importante d'énergie renouvelable dans la production d'électricité intérieure devrait permettre d'affaiblir la corrélation entre

les prix nationaux et les prix mondiaux de l'énergie, et par là même de réduire la dépendance énergétique vis-à-vis des pays exportateurs. Sur le long terme, cela pourrait également atténuer certaines des tensions géopolitiques connues à ce jour en lien avec les combustibles fossiles. Concernant l'avenir, il apparaît de plus en plus nécessaire d'améliorer la technologie des câbles de manière à transporter l'électricité sur de plus grandes distances.

6. La refonte des marchés de l'électricité dans le but de faciliter la transition vers la neutralité carbone est une tâche qui incombe principalement aux responsables de l'action publique et aux organismes de réglementation du secteur de l'énergie, même si la mise en œuvre d'actions de sensibilisation par les autorités de la concurrence peut également être nécessaire.

Les délégués ont abordé certains des défis soulevés par cette transition, ainsi que la nécessité de promouvoir des solutions qui favorisent la concurrence. Ces défis ont notamment trait à la promotion de l'investissement pour atteindre les objectifs de neutralité carbone, le risque d'augmentation des prix lorsque la demande peut uniquement être satisfaite par des producteurs conventionnels aux coûts marginaux élevés ou encore l'importance de l'investissement dans le réseau de transport d'énergie pour mieux intégrer les énergies renouvelables.

Une plus grande transparence sur l'abandon progressif des combustibles fossiles et les projets financés par l'État peut contribuer à la stabilité de l'environnement de l'investissement et à une augmentation du volume d'énergies renouvelables. Lorsque les pouvoirs publics délivrent des licences, pour l'exploitation de parcs éoliens en mer par exemple, il est important que les contrats prévoient un niveau approprié de partage des risques entre l'État et les entreprises concernées. Si le risque financier est trop élevé, l'investissement privé ne suscitera pas suffisamment d'intérêt.